



ATA Nº 23, DE 17 DE JUNHO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

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

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

Ausente o Ministro Augusto Nardes, com causa justificada.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou as Atas nº 21 e 22, referentes às sessões extraordinária e ordinária de Plenário, respectivamente, realizadas em 10 de junho.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

COMUNICAÇÕES

Da Presidência:

Informação de que, em virtude da realização da partida da seleção brasileira pela Copa do Mundo de Futebol, a sessão ordinária do Plenário do próximo dia 24 de junho será realizada, em caráter extraordinário, às 11 horas. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Registro sobre a regulamentação da solução consensual em processos de tomada de contas especial, cujos procedimentos estão sendo testados por meio de parceria entre a Segecex e a Segepres. Destaque para a realização da primeira reunião de solução consensual com a Prefeitura de Amaturá/AM, que resultou no compromisso de conclusão, com recursos próprios, de cinco escolas de ensino fundamental objeto de tomada de contas especial. Reconhecimento ao secretário do TCU no Amazonas, o auditor Paulo Henrique Castro, pela demonstração de liderança, de capacidade de diálogo e de espírito público. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Saudações ao Dr. Aristides Junqueira, ex-Procurador-Geral da República, pela presença no Plenário.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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



- TC-007.358/2026-1 e TC-011.708/2026-3, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-000.023/2026-4, TC-004.724/2026-7, TC-005.926/2015-7, TC-007.463/2025-1, TC-007.470/2025-8, TC-007.828/2025-0, TC-011.083/2018-2, TC-011.697/2026-1, TC-011.731/2026-5, TC-016.283/2025-2, TC-021.659/2025-7, TC-023.968/2025-7, TC-024.132/2025-0, TC-024.401/2025-0 e TC-025.878/2021-2, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-011.499/2026-5, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;

- TC-002.751/2026-7 e TC-016.617/2016-9, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

- TC-010.680/2018-7, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus; e

- TC-032.431/2023-6, cujo relator é o Ministro Odair Cunha.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 1560 a 1600.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1520 a 1559, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Na sessão ordinária do Plenário realizada nesta data, com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-020.184/2022-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Odair Cunha. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 5 de agosto de 2026.

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-005.144/2025-6, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 24 de junho de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 27 de maio de 2026 pelo Ministro Jhonatan de Jesus (Ata nº 19/2026-Plenário).

SUSTENTAÇÃO ORAL

As sustentações orais requeridas pelos Drs. Rogério Telles Correia das Neves, em nome do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e Daniel Gustavo Santos Roque, em nome do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, referentes ao processo TC-020.184/2022-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, não foram realizadas, em razão da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 5 de agosto de 2026, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Odair Cunha.

Na apreciação do processo TC-007.565/2022-4, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, os Drs. Clemon Lopes Campos Júnior e Isaque Guimarães Domiciano não compareceram para realizar as sustentações orais que haviam requerido em nome de Raney Martins de Almeida e Felipe de Araújo Pacheco, respectivamente. Acórdão nº 1520.



Na apreciação do processo TC-021.345/2016-3, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, a Dra. Gláucia Costa Oliveira realizou sustentação oral em nome de Antônio Roberto Góes da Silva. Após a realização da sustentação oral e o registro do voto do relator, o processo foi transferido para a sessão ordinária do Plenário de 26 de agosto de 2026, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira.

Na apreciação do processo TC-008.289/2025-5, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, a Dra. Fernanda Cristinne Rocha de Paula realizou sustentação oral em nome da Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações Representantes das Indústrias de Energias (Abraenergias). A Dra. Leticia de Oliveira Lourenço Gallo não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais. Acórdão nº 1525.

Na apreciação do processo TC-017.900/2017-4, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, a Dra. Mariana Barbosa Chaves da Silva declinou de realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster. Acórdão nº 1526.

Na apreciação do processo TC-025.551/2014-0, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, não foram realizadas as sustentações orais requeridas pelo Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, em nome de Almir Guilherme Barbassa e Guilherme de Oliveira Estrella, e pelo Dr. Pedro Yago Araujo Rodrigues, em nome de Ildo Luís Sauer, em razão da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 26 de agosto de 2026, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Odair Cunha.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-020.184/2022-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Odair Cunha. O adiamento ocorreu antes da realização das sustentações orais que estavam previstas. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 5 de agosto de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-021.345/2016-3, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira. O adiamento ocorreu após a realização da sustentação oral que estava prevista e após registro do voto do relator (v. Anexo III desta Ata). O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 26 de agosto de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo TC-025.551/2014-0, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Odair Cunha. O adiamento ocorreu antes da realização das sustentações orais que estavam previstas. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 26 de agosto de 2026.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-013.271/2017-2 (Ata nº 46/2025-Plenário) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 1527, sendo vencedora a proposta apresentada pelo revisor, Ministro Jhonatan de Jesus, acompanhado pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia. Vencido o Ministro Aroldo Cedraz, conforme voto proferido na sessão de 25 de fevereiro de 2026.



REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-006.364/2025-0 (Ata nº 9/2026-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 1528, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, Ministro Jorge Oliveira, acompanhado pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo, Antonio Anastasia e Odair Cunha. Vencido o revisor, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, atuando em substituição ao Ministro Jhonatan de Jesus.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-045.458/2021-9 (Ata nº 11/2026-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 1529, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro Odair Cunha.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 1520/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.565/2022-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.
 - 3.2. Responsáveis: Alexandre Brilhante da Costa (024.411.257-61); Aquiles Serafim Ferreira Filho (681.335.707-78); Felipe de Araújo Pacheco (119.329.067-89); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Luiz Fernando Magdalena (769.515.107-68); Raney Martins de Almeida (077.901.487-10); Wagner Valério Cabral (111.414.187-97).
4. Órgão/Entidade: Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada.
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: Danilo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; Isaque Guimarães Domiciano (231402/OAB-RJ), representando Felipe de Araújo Pacheco; Clemon Lopes Campos Junior (51731/OAB-DF), representando Raney Martins de Almeida; Carlos Roberto de Santana Gargel (182663/OAB-RJ), representando Alexandre Brilhante da Costa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída a partir de determinação do relator nos autos do TC 045.261/2020-2, com a finalidade de analisar supostas irregularidades relativas ao Pregão Eletrônico Sistema de Registro de Preços PE SRP 23/2018, conduzido pelo Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, tendo por objeto a constituição de ata de registro de preços para aquisição e instalação de divisórias,

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

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa do Sr. Felipe de Araújo Pacheco, excluindo-o da relação processual;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alexandre Brilhante da Costa, Luiz Fernando Magdalena e Raney Martins de Almeida, bem como pela empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.;



9.4. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Aquiles Serafim Ferreira Filho e Wagner Valério Cabral;

9.5. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores discriminados a seguir, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
Aquiles Serafim Ferreira Filho	R\$ 10.000,00
Wagner Valério Cabral	R\$ 10.000,00
Alexandre Brilhante da Costa	R\$ 50.000,00
Raney Martins de Almeida	R\$ 50.000,00
Luiz Fernando Magdalena	R\$ 60.000,00

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

9.7. determinar ao Comando do Exército, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;

9.9. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. para participar de licitação na administração pública federal, ou ainda nos estados, Distrito Federal e municípios, caso envolvam recursos da União, pelo período de cinco anos; e

9.10. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, à Polícia Federal, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1520-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1521/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.468/2017-2.

1.1. Aposos: 031.287/2020-4; 031.291/2020-1; 031.284/2020-5; 033.381/2020-8.

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

3. Recorrente: Nara Souza de Souza (944.646.852-34).

4. Entidade: Município de São Paulo de Olivença - AM.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.



5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

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

7. Unidades Técnicas: não atuou.

8. Representação legal: Lucas Alberto de Alencar Brandão (OAB-AM 12.555), Bruno da Cunha Moreira (OAB-AM 17.721) e Ayrton de Sena Gentil Neto (OAB-AM 12.521), representando Nara Souza de Souza.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Nara Souza de Souza (peça 112), em face do Acórdão de Relação 758/2026-TCU-Plenário (peça 110), que recebeu a peça anteriormente apresentada pela recorrente (peça 104), denominada de “Embargos de Declaração”, como “Agravo”, mas não o conheceu por ser intempestivo;

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

9.1. conhecer dos embargos, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar a embargante desta deliberação.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1521-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1522/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.745/2025-3.

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

3. Responsável: Fabrício de Oliveira Galvão (035.545.864-04).

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

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de examinar o Edital de Concorrência 215/2025, lançado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), visando à construção do Porto de Manaus Moderna,

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

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal os resultados da efetiva implantação, pelo Consórcio Manaus Moderna (CMM), de sua política de integridade (compliance), a qual deve ser compatível com a natureza, o porte, a estrutura, a complexidade, o perfil de risco e o



modelo do objeto contratado, conforme o art. 6º, inciso XXII, c/c o art. 25, § 4º, da Lei 14.133/2021 e no item 13 e no Anexo III do Edital da Concorrência 215/2025;

9.1.2. no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, apresente a este Tribunal a solução definitiva e devidamente fundamentada para a modelagem de gestão, operação e manutenção do Porto de Manaus Moderna;

9.1.3. no prazo de 30 (trinta) dias, após a conclusão dos projetos básico e executivo do Porto de Manaus Moderna, encaminhe a este Tribunal o termo aditivo contratual formalizado de supressão integral do guindaste móvel de 125 toneladas;

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito da consolidação dos projetos básico e executivo, avalie a conveniência e a oportunidade de redimensionar o lote de braços giratórios por meio de aditivo contratual, privilegiando uma estratégia escalonada de expansão da estrutura portuária conforme a demanda real constatada, em homenagem ao princípio constitucional da eficiência;

9.3. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades, de modo a prevenir ocorrências semelhantes em futuros certames:

9.3.1. a elaboração ou a atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) em momento posterior à confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia nas contratações integradas inverte a ordem cronológica legal e confronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021, além de violar os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade;

9.3.2. a utilização do critério de julgamento por “técnica e preço” mediante a adoção de quesitos técnicos vagos, subjetivos, redundantes ou sobrepostos compromete a objetividade do julgamento, dificulta a avaliação transparente das propostas e afronta os princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, contrariando o art. 5º da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 949/2025-TCU-Plenário;

9.4. autorizar a autuação de processo apartado de monitoramento para aferir o cumprimento das medidas exaradas neste julgado; e

9.5. determinar o pensamento definitivo dos presentes autos ao monitoramento que vier a ser autuado em cumprimento ao subitem anterior.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1522-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1523/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.060/2026-8.

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados – Regional São Paulo/SP.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



8. Representação legal: Ana Ceres Alves Timoteo (20312/OAB-PE), Aldo Maranhão Leite (57535/OAB-PE) e outros, representando Serpro - Regional São Paulo/SP.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 91328/2025 (contratação de plataforma unificada de observabilidade Dynatrace Managed), promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro),

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. 53 e 55 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 169, inciso V, 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, ante a ausência dos pressupostos do periculum in mora e pela configuração de periculum in mora reverso;

9.3. dar ciência ao Serpro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. a ausência de elaboração de estudo comparativo quantitativo de custo total de propriedade (Total Cost of Ownership) que demonstre a efetiva vantajosidade econômica da marca escolhida frente a alternativas de mercado contraria o art. 77, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Serpro;

9.3.2. a fixação de prazo para a apresentação de propostas e lances inferior ao mínimo legal de quinze dias úteis, aplicável à contratação de serviços sob o critério de menor preço, afronta o disposto no art. 39, inciso II, alínea “a”, da Lei 13.303/2016;

9.4. recomendar ao Serpro, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que ajuste a parametrização do sistema Portal de Compras do Governo Federal, a fim de viabilizar a correta inserção dos prazos mínimos específicos previstos na Lei 13.303/2016;

9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contenham informações pessoais do denunciante e das peças 35, 36 e 46, nos termos do § 4º do art. 86 da Lei 13.303/2016;

9.6. encaminhar cópia desta decisão à unidade jurisdicionada e ao denunciante; e

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1523-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1524/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.112/2025-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das deliberações exaradas no Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 014.798/2023-9, relativo à auditoria operacional com a finalidade de avaliar o desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, com foco especial no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro),

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 cumpridas as determinações contidas nos itens 9.5 e 9.6 e implementada a recomendação do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;

9.2. considerar não implementadas as recomendações objeto dos subitens 9.1.2, 9.2.1 e 9.4 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;

9.3. considerar em cumprimento a determinação referida no item 9.7 e em implementação as recomendações contidas nos subitens 9.1.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;

9.4. considerar parcialmente implementada a recomendação relacionada no item 9.3 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;

9.5. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2015, que implemente medidas alternativas e infralegais capazes de mitigar os riscos decorrentes da atuação das instituições financeiras na comprovação das perdas de safra até que a alteração normativa de que trata o subitem 9.2.2 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário seja efetivada;

9.6. conceder novo prazo de trinta dias para o cumprimento da determinação constante do item 9.7 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;

9.7. autorizar a AudSustentabilidade a proceder novo monitoramento das deliberações expressas nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3 e 9.7 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário e a monitorar a recomendação expressa no item 9.5 deste acórdão;

9.8. dispensar a AudSustentabilidade de realizar novo monitoramento do item 9.4 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;

9.9. dar ciência deste acórdão, do relatório e do voto que o fundamentaram aos jurisdicionados destes autos; e

9.10. apensar este processo ao TC 014.798/2023-9, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1524-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1525/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.289/2025-5.



1.1. Apensos: TC 012.595/2026-8; TC 006.423/2026-4; TC 011.529/2026-1; TC 016.971/2025-6; TC 006.981/2025-9 e TC 007.429/2026-6

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: Camila Guedes Andrade (90634/OAB-MG); Harrison Alexandre Targino Junior (24412/OAB-PB); José Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (125916/OAB-RJ); Alexandre Vitorino Silva (15774/OAB-DF), José Augusto Seabra Monteiro Vianna (24772/OAB-DF); Adriana Previato Kodjaoglanian Bragato (202223/OAB-SP), Luciana Nunes Freire (136022/OAB-SP); Andrei Barbosa de Aguiar (19250/OAB-CE) e Ubiratan Diniz de Aguiar (3625/OAB-CE); Stephanie Brunetto Car (97079/OAB-RS), Jessica Marcon Sarmento de Souza (96400/OAB-RS); Fernanda Cristinne Rocha de Paula (56513/OAB-DF), Elcio Berquó Curado Brom (12000/OAB-GO) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), promovido pelo Ministério de Minas e Energia;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 240 e 241 do Regimento Interno deste Tribunal e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. comunicar ao Ministério de Minas e Energia sobre a possibilidade, neste momento, de prosseguimento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), bem como dos contratos dele decorrentes, sem prejuízo da continuidade do presente acompanhamento;

9.2. determinar à AudElétrica a continuidade deste acompanhamento, de forma a examinar a consistência técnica e regularidade das próximas etapas do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), incluindo as assinaturas contratuais e a execução dos referidos ajustes, contemplando, além de outras questões técnicas que entender pertinentes, os seguintes pontos:

9.2.1. em relação à consistência e economicidade dos parâmetros de custo:

9.2.1.1. a coerência dos custos adotados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME), em especial quanto: i) a estimação do Capex com incremento de 122%; ii) a consideração de despesas com transporte por gasoduto e regaseificação/tancagem que adotaram como premissa a operação contínua de 8.760 horas por ano (24 horas por dia, 365 dias) no O&M Fixo; iii) os valores dos CVUs em patamares cerca de 40% superior aos Parâmetros Econômicos do PDE 2035;

9.2.2. em relação à competitividade e comportamento das propostas econômicas:

9.2.2.1. as causas e as consequências da acentuada aproximação dos lances e propostas finais em relação aos preços-teto estabelecidos nas regras do leilão, sob a ótica do princípio da modicidade tarifária, notadamente a ocorrência de indícios de reduzida concorrência no certame, avaliando se o desenho regulatório, a segmentação dos produtos por fonte energética (com o estabelecimento de itens exclusivos para determinadas configurações tecnológicas), o volume de potência a ser licitada ou barreiras de entrada injustificadas inibiram a participação de novos agentes ou propiciaram a concentração de mercado;



9.2.3. a regularidade e completude dos atos de habilitação e homologação, contratação e atos subsequentes, por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

9.2.4. apuração dos riscos associados às denominadas “geradoras de papel”, entidades que participaram do leilão de potência, mas que não dispõem de ativos ou estrutura técnica para executar as usinas a que se comprometeram;

9.3. autorizar a realização de diligências e, se for necessário, inspeção, destinadas ao cumprimento das medidas acima;

9.4. encaminhar cópia da presente decisão, bem como dos respectivos relatório e voto, ao Ministério de Minas e Energia, à Aneel, à EPE, ao ONS e à Procuradoria da República no Distrito Federal, esta última em atenção ao Ofício 2.610/2026 – AHCL/PRDF/MPF;

9.5. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1525-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1526/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.900/2017-4.

1.1. Apenso: 010.851/2016-0

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Bruno Goncalves Luz (070.373.367-26); Deep Black Drilling Llp (13.534.992/0001-89); Eduardo Costa Vaz Musa (425.489.187-34); Fernando Antônio Falcão Soares (490.187.015-72); Fernando Schahin (297.897.208-40); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Joao Vaccari Neto (007.005.398-75); Jorge Antonio da Silva Luz (108.612.897-49); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); José Carlos Costa Marques Bumlai (219.220.128-15); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luís Carlos Moreira da Silva (369.767.177-49); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); Milton Taufic Schahin (045.341.748-53); Nestor Cumat Cerveró (371.381.207-10); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Salim Taufic Schahin (008.205.208-53); Schahin Engenharia S.A. (61.226.890/0001-49); Schahin Holding S.A. - em Recuperação Judicial (07.746.166/0001-09).

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

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

8. Representação legal: Matheus Ian Telles Freitas (42822/OAB-BA), representando Luís Carlos Moreira da Silva; Juliana Carvalho Tostes Nunes (131.998/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Felipe Henrique Braz Guilherme (69406/OAB-PR), representando Jorge Luiz Zelada; Joao Pedro Coutinho Barreto (210903/OAB-RJ), representando Nestor Cumat Cerveró; Gabriela Bertola Nunes (412380/OAB-SP), Mayara Melo de Carvalho (434094/OAB-SP) e outros, representando Schahin Engenharia S.a.; Natasha Oliveira França (52816/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18073/OAB-DF) e outros, representando Almir Guilherme



Barbassa; Thiago de Oliveira (122683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster; Fernando Jose Lopes Scalzilli (17230/OAB-RS), representando Schahin Holding S.a. - Em Recuperação Judicial; Thiago de Oliveira (122683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Luís Gustavo Rodrigues Flores (27865/OAB-PR) e Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16950/OAB-PR), representando Eduardo Costa Vaz Musa; Bernardo Costa Peterli Guimaraes (145.513/OAB-RJ), Alberto Costa Souza Fontenelle (102.996/OAB-RJ) e outros, representando Repsol Sinopec Brasil Sa; Natasha Oliveira França (52816/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18073/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella; Gabriel Alves da Costa (62.752/OAB-RS) e Andrews Leoni da Silva França (34149/OAB-DF), representando Bg E&p Brasil Ltda..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de tomada de contas especial resultante da conversão do Processo 010.851/2016-0, correspondente à auditoria nos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 celebrados entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e empresas pertencentes ao grupo empresarial Schahin, conforme determinado no item 9.1 do Acórdão 1306/2017-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 252, 276 e 289, § 4º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. acolher as alegações de Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34), José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72) e de Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87);

9.2. julgar regulares, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso I, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, as contas dos Srs. Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34), José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72) e da Sra. Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87), relativamente aos fatos que lhes foram imputados neste processo;

9.3. retornar os autos deste processo à fase de saneamento, para a realização de novas citações, em função do débito equivalente a R\$ 555.771.681,20 em valores originais, decorrente da irregularidade de contratação fraudulenta e desnecessária de sociedades empresárias do Grupo Schahin para a operação do navio-sonda Vitória 10.000, conforme descrito no relatório e no voto que fundamentam esta deliberação;

9.4. citar os Srs. Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró e Renato de Souza Duque, bem como o espólio do Sr. Paulo Roberto Costa e a massa falida das sociedades Deep Black Drilling LLP e Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A. pelo débito mencionado no item anterior;

9.5. desconsiderar a personalidade jurídica das sociedades mencionadas no item anterior, a fim de que o patrimônio de seus sócios e administradores respondam solidariamente pelo dano e, com base nessa desconsideração, citar os Srs. Milton Taufic Schahin e Salim Taufic Schahin, bem como a massa falida da Schahin Holding S.A., em solidariedade com os demais responsáveis listados nos itens anteriores, pelo débito mencionado no item 9.3;

9.6. representar perante o Ministério Público Federal e comunicar à Petrobras acerca das apurações realizadas neste processo, para que avaliem a hipótese de ajuizamento de ação de improbidade administrativa.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1526-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1527/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.271/2017-2.

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

3. Recorrente: Marleyane Gonçalves Lobo de Farias (463.459.223-15).

4. Órgão/Entidade: Município de Eusébio/CE.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Revisor: Ministro Jhonatan de Jesus.

5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

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

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

8. Representação legal: Francisco Erasmo Ferreira da Costa Filho (34.460/OAB-CE).

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto contra o Acórdão 542/2022-TCU-Plenário, proferido em tomada de contas especial originária de representação,

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

9.1. receber o recurso de revisão como mera petição e, no mérito, tornar insubsistente o Acórdão 542/2022-TCU-Plenário, além de arquivar os presentes autos ante a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, nos termos do artigo 11 da Resolução-TCU 344/2022;

9.2. informar esta deliberação aos responsáveis, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República no Ceará.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1527-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro que não participou da votação: Odair Cunha.

13.4. Ministro que votou na sessão de 25/02/2026: Aroldo Cedraz (vencido).

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

ACÓRDÃO Nº 1528/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.364/2025-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Aposentadoria (Incidente de Uniformização de Jurisprudência).

3. Interessado: Carlos Augusto Baroni de Carvalho (015.908.348-60)



4. Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o incidente de uniformização de jurisprudência instaurado por meio do Acórdão 1.713/2025-Plenário, com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito do cômputo ou não, para cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após a Emenda Constitucional (EC) 103/2019, bem como da remuneração máxima a ser tomada como referência, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente a essa emenda, aposentados com base nas disposições do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por maioria, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 91 do Regimento Interno, em:

9.1. firmar o entendimento de que, nas aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40, §1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, cujo cálculo dos proventos deve ser realizado pela média das remunerações de contribuição, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004:

9.1.1. não devem ser computadas, no cálculo da média, as remunerações de contribuição recebidas após a entrada em vigor da EC 103/2019, por se tratar de concessão de aposentadoria com base no direito adquirido regido por regras anteriores à referida emenda; e

9.1.2. o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004);

9.2. remeter cópia esta deliberação, nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno do TCU, à Comissão de Jurisprudência para oportuna apreciação da necessidade de elaboração de enunciado de súmula sobre a matéria;

9.3. comunicar esta deliberação ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Previdência Social, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Advocacia-Geral da União, para ciência; e

9.4. restituir os autos à AudPessoal para reanálise do ato de aposentadoria tratado no caso concreto, a partir da sistemática definida neste incidente de uniformização, com posterior envio ao MPTCU para a emissão de novo parecer.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1528-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: Jhonatan de Jesus.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Revisor).

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Weder de Oliveira (Revisor).

13.5. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1529/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.458/2021-9.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.



4. Entidade: Fundo de Compensação de Variações Salariais.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Murilo Muraro Fracari (22.934/ OAB-DF), Andre Yokomizo Aceiro (175.337/ OAB-SP) e outros, representando a Caixa Econômica Federal (CEF).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se examina pedido de anuência da Advocacia-Geral da União (AGU) ao termo de conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU, firmado entre a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional S.A. – em liquidação extrajudicial, suas controladoras e o Banco Central do Brasil, como interveniente-anuente.

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. apensar definitivamente o presente processo ao TC 018.724/2019-1, com fundamento no item 9.3 do Acórdão 543/2023-TCU-Plenário;

9.2. comunicar esta deliberação à Advocacia-Geral da União, à Controladoria-Geral da União, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Central do Brasil e ao Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais (CCFCVS), informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.3. encerrar e arquivar o processo, com fundamento no art. 169, I e V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1529-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1530/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.169/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guapimirim/RJ.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação Legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais (“Emendas PIX”) referentes aos exercícios de 2020 a 2024, nas obras de construção da Cidade da Saúde no Município de Guapimirim/RJ,



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. fixar o prazo de sessenta dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, para que o Município de Guapimirim/RJ comprove a devolução, à respectiva conta específica, dos recursos da EP 2022.4026.0015, utilizados indevidamente para pagamentos relacionados à execução das obras a serem custeadas com recursos da EP 2021.2787.0005;

9.2. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Município de Guapimirim/RJ, de que, consoante previsto no art. 2º, §5º, da Instrução Normativa-TCU 93/2024, os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, vedada a transferência financeira para outras contas correntes;

9.3. ordenar o monitoramento das medidas fixadas nos subitens 9.1 e 9.2 deste Acórdão;

9.4. após as comunicações processuais pertinentes, encaminhar os autos à Seinc, para subsidiar a consolidação prevista Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-Plenário; e

9.5. dar ciência deste acórdão aos interessados.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1530-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1531/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.305/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de Osasco/SP.

5. Relator: 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 auditoria de conformidade realizada no âmbito do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais (“Emendas PIX”) referentes aos exercícios de 2020 a 2024, nos serviços de requalificação da malha viária, de sinalização horizontal, troca de guias e sarjetas em diversas ruas no município de Osasco/SP;

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. encaminhar os autos à Seinc, para subsidiar a consolidação prevista Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-Plenário, com posterior arquivamento dos autos; e

9.2. dar ciência deste acórdão aos interessados.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.



11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1531-23/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1532/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.652/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Banco Central do Brasil; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados; Casa da Moeda do Brasil; Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Norte; Defensoria Pública da União; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Fundação Nacional dos Povos Indígenas; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Instituto Nacional de Tecnologia da Informação; Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Hadad; Justiça Federal Em Pernambuco; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério dos Transportes; Petróleo Brasileiro S.a.; Polícia Rodoviária Federal; Presidência da República; Secretaria de Gestão e Inovação; Secretaria de Governo Digital; Serviço Federal de Processamento de Dados; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Federal da 6ª Região; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal Fluminense.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação (TI) de órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), ciclo 2025-2026,

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, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020:

9.1.1. à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) para que oriente os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) para que, na elaboração de seus Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), evitem a utilização de termos amplos ou “guarda-chuvas” na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024, art. 6º, inciso II e da Portaria SGD 778/2019, art. 6º, inciso III, requer a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio diagnosticados;

9.1.2. à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), em interação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), em observância aos princípios do planejamento e da transparência estabelecidos no caput do art. 5º da Lei 14.133/2021, que avalie alternativas para:

9.1.2.1. aperfeiçoar o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do Documento de Formalização da Demanda (art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021), incluindo a justificativa da necessidade da contratação, a descrição sucinta do objeto (expectativa de solução) e as datas de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização, ressaltando que tais alternativas devem, se possível, contemplar a estrutura de integração ao PNCP dos sistemas próprios relacionados à operacionalização do Plano de Contratações Anual (PCA), incluindo não apenas o Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), mas também outros utilizados pelos demais Poderes e entes federados;

9.1.2.2. adequar o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão dos valores de manutenção dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência, no Plano de Contratações Anual; e

9.1.2.3. permitir que o acesso ao sistema PGC em modo leitura seja estendido a todos os usuários e, inclusive, disponibilizado para consulta pública externa ao Poder Executivo Federal, com possibilidade de visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias, para os registros não sigilosos;

9.1.2.4. realizar parametrização técnica apta a viabilizar, no âmbito da integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que o sistema Compras.gov.br permita a inserção específica dos documentos referidos no § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021 em momento posterior à homologação da licitação;

9.2. dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que:

9.2.1. a Lei 14.133/2021 não impõe a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do instrumento convocatório, tampouco estabelece sua divulgação em sítio eletrônico de amplo acesso como requisito prévio à publicação do edital de licitação, sem prejuízo da possibilidade de a Administração, no exercício de sua discricionariedade e observados eventuais critérios de sigilo legalmente admitidos, promover sua disponibilização por razões de transparência e governança;

9.2.2. o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do estudo técnico preliminar em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatória integração ao edital como anexo do instrumento convocatório;



9.2.3. à luz do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento da contratação e serve de base à elaboração do termo de referência ou projeto básico, os quais pressupõem conclusão prévia quanto à viabilidade da contratação;

9.2.4. a elaboração do termo de referência ou projeto básico antes da conclusão e aprovação do estudo técnico preliminar pode comprometer a racionalidade do planejamento da contratação, na medida em que tais artefatos destinam-se ao detalhamento técnico de solução previamente reputada viável;

9.2.5. o estudo técnico preliminar, por possuir natureza preparatória e dinâmica, admite revisões ao longo da fase interna da contratação, em razão do amadurecimento da solução, dos resultados das pesquisas de mercado ou de ajustes na modelagem contratual, hipótese em que eventuais alterações devem refletir nos demais artefatos de planejamento;

9.3. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que avaliem a conveniência e a oportunidade de prever, como boa prática de governança, a realização de validações progressivas da fase preparatória da contratação, com manifestação da autoridade competente ao término do documento de formalização da demanda, do estudo técnico preliminar e do termo de referência ou projeto básico, especialmente em contratações complexas ou de elevado risco, de modo a conferir maior racionalidade ao planejamento da contratação;

9.4. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU, o pedido formulado pela sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda. (CNPJ 23.378.923/0001-87) para que seja considerada como parte interessada;

9.5. com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso III, da Resolução TCU 294/2018, c/c o art. 34 da Lei 13.303/2016 e o art. 24 da Lei 14.133/2021, classificar como sigilosas as peças 63 e 67 destes autos;

9.6. autorizar o monitoramento das recomendações contidas no subitem 9.1 e 9.3 desta deliberação;

9.7. dar ciência desta deliberação aos seguintes órgãos: Secretaria de Governo Digital e Secretaria de Gestão e Inovação, ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério da Agricultura e Pecuária; Polícia Federal; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Universidade Federal Fluminense; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; e Justiça Federal em Pernambuco; e

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

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1532-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1533/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.074/2025-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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



3.2. Responsável: Gesimario de Franca Carvalho (265.596.761-53).

4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - PALMAS/TO - INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor do sr. Gesimário de Franca Carvalho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 21/144.433.764-2, de titularidade do segurado Klebson da Silva Pereira,

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

9.1. considerar revel o 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;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável 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 Regimento Interno do TCU:

Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/9/2013	339,00
4/9/2013	678,00
5/3/2013	678,00
6/6/2012	622,00
5/9/2011	545,00
14/9/2012	311,00
6/1/2012	545,00
3/4/2014	724,00
8/11/2012	622,00
3/5/2012	622,00
6/3/2012	622,00
11/10/2011	545,00
5/6/2015	788,00
5/6/2013	678,00
14/9/2012	622,00
4/11/2013	678,00
3/12/2013	0,14
6/12/2012	0,14
5/1/2015	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
	29/7/2011	0,81
	3/7/2014	724,00
	29/7/2011	3.078,66
	24/3/2014	724,00
	4/8/2011	0,33
	3/4/2012	622,00
	3/10/2014	724,00
	6/2/2013	678,00
	6/12/2012	622,00
	3/12/2013	339,00
	3/7/2013	678,00
	12/12/2011	545,00
	4/4/2013	678,00
	29/7/2011	12.684,11
	12/12/2011	272,50
	6/4/2015	788,00
	29/7/2011	984,42
	14/11/2011	545,00
	24/3/2014	724,00
	6/2/2015	788,00
	3/12/2014	362,00
	6/12/2012	311,00
	15/10/2012	622,00
	6/8/2012	622,00
	4/8/2011	508,67
	12/12/2011	0,14
	4/3/2015	788,00
	5/9/2011	0,50
	6/7/2015	788,00
	3/12/2013	678,00
	3/1/2013	622,00
	5/5/2014	724,00
	3/5/2013	678,00
	3/7/2012	622,00
	3/2/2012	622,00
	3/12/2014	724,00
	4/8/2014	724,00
	4/6/2014	724,00
	3/9/2014	362,00
	11/5/2015	788,00
	4/11/2014	724,00



	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
	3/9/2014	724,00
	3/10/2013	678,00
	5/8/2013	678,00
	5/9/2011	272,50
	3/12/2014	0,14

Valor atualizado do débito (com juros) em 26/4/2026: R\$ 114.645,70.

9.3. aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 114.000,00 (cento e quatorze mil reais), 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 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;

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

9.5. considerar graves as condutas praticadas pelo sr. Gesimário de Franca Carvalho, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. 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;

9.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. 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

9.9. 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.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1533-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1534/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.401/2025-7.



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

3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Empresa Gestora de Ativos (Emgea).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalização realizada visando coletar dados fiscais e de gestão sobre a Empresa Gestora de Ativos S.A. (EMGEA) relativos ao período de 2021 a 2025,

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. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, uma vez que os objetivos que motivaram sua autuação foram atingidos; e
- 9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à EMGEA, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Governança das Empresas Estatais (Sest).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1534-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1535/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.850/2025-0.

1.1. Apenso: 009.261/2025-7

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Unidades: Caixa Econômica Federal; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Receita Federal do Brasil; Ministério da Saúde; e Tribunal Regional Federal da 4ª Região

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria operacional acerca da gestão de riscos na comunicação digital das organizações da Administração Pública Federal com os cidadãos, de modo a reduzir a exposição da população a golpes digitais praticados por meio de personificação governamental;



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, 6º e 11 da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que, no prazo de 180 dias, adote as medidas necessárias à conclusão e à aprovação do Plano Nacional de Cibersegurança previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto 11.856/2023 e no art. 11 do Decreto 12.573/2025;

9.2. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que inclua no Plano Nacional de Cibersegurança iniciativas de combate a golpes digitais praticados por meio de personificação governamental, podendo utilizar como subsídio as práticas internacionais descritas no tópico 4.5 do relatório de auditoria;

9.3. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social; à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; ao Ministério da Saúde; ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; à Receita Federal do Brasil; e ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região que implementem práticas e controles para reduzir o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental, de modo a preservar a adequada entrega dos serviços e das políticas públicas sob sua responsabilidade, podendo utilizar como referência as práticas indicadas no Apêndice X e na Figura 39 do relatório de auditoria;

9.4. recomendar à Controladoria-Geral da União que adeque a plataforma Fala.BR para incluir assunto relativo a golpes ou fraudes digitais no registro de denúncias, com vistas a facilitar a categorização das ocorrências e aprimorar o registro das informações prestadas pelos cidadãos;

9.5. recomendar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República que estabeleça diretrizes para que os portais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal incluam, em seus sítios oficiais, recursos visuais que orientem o cidadão quanto ao canal adequado para comunicar tentativas de golpe;

9.6. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; ao Conselho Nacional de Justiça; e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem as instituições sob sua jurisdição ou supervisão administrativa quanto à necessidade de que implementem práticas e controles para reduzir o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental, de modo a preservar a adequada entrega dos serviços e das políticas públicas sob sua responsabilidade, podendo utilizar como referência as práticas indicadas no Apêndice X e na Figura 39 do relatório de auditoria;

9.7. comunicar esta decisão à Frente Parlamentar de Apoio à Cibersegurança e à Defesa Cibernética e às unidades fiscalizadas;

9.8. classificar como sigilosas, em grau reservado, com fundamento no art. 23, inciso III, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I, e 9º, inciso VII, da Resolução-TCU 294/2018, as peças 43, 45-46, 48, 51, 53, 80-81, 99, 106, 111, 118, 128, 136, 140-141, 157, 159, 165-166, 170, 177-178, 181, 188, 222-229, 237 e 301-304;

9.9. autorizar o monitoramento desta deliberação; e

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1535-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 1536/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.383/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade: Município de Porto Velho/RO
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade realizada no Município de Porto Velho/RO, a fim de avaliar as transferências especiais destinadas à infraestrutura e a obras públicas, com foco na aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas (“emendas Pix”), no período de 2020 a 2024,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 239, inciso I, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência ao Município de Porto Velho/RO, para que adote as medidas pertinentes com o objetivo de reorientar sua atuação administrativa, solucionar os problemas ainda pendentes e evitar a repetição das falhas, sobre os seguintes achados da presente fiscalização:

9.1.1. ausência: de registro de informações detalhadas no plano de trabalho das transferências especiais; e de inserção de relatórios de gestão e de extratos bancários atualizados na plataforma transferegov.br, referentes às Emendas Parlamentares 2021.3096.000, 2022.3725.0012, 2023.2633.0008, 2023.3725.0005, 2024.4173.0003 e 2024.4331.0002, em desacordo com o princípio da publicidade (arts. 37, caput, e 163-A, da Constituição Federal) e com o disposto no art. 48, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, no art. 81, § 2º, inciso II, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), no art. 83, inciso II e §§ e 2º e 4º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) e nos arts. 3º e 8º da Instrução Normativa-TCU 93/2024 e, ainda, em decisões proferidas, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF;

9.1.2. falta de plano de aplicação para saldos remanescentes das transferências especiais objeto das Emendas Parlamentares 2021.3096.0001 e 2022.3725.0012, também em desacordo com o disposto nos mencionados dispositivos legais e decisões do STF, observando-se que, nos termos do art. 20 da Portaria-MF/MGI 15/2025, os saldos remanescentes e os rendimentos auferidos podem ser utilizados no acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no respectivo plano de trabalho, sem prejuízo da necessária observância das regras vigentes no ordenamento jurídico para a realização do objeto principal, a exemplo das contidas nos arts. 18, parágrafo único, e 19 da mesma norma;

9.1.3. movimentação de recursos, relativos às Emendas Parlamentares 2022.3725.0012, 2023.2633.0008 e 2023.3725.0005, em contas não específicas, em afronta ao estabelecido no art. 74 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), no art. 81, caput, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) e no art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93/2024;

9.2. informar ao Município de Porto Velho/RO que adote as providências devidas a fim de mitigar os riscos identificados de atrasos na utilização dos recursos advindos de emendas parlamentares, ante a existência de carteira elevada de projetos de infraestrutura em curso e a iniciar no município, os quais podem conduzir ao descumprimento de prazos de execução previstos no art. 4º da Instrução Normativa-TCU 93/2024;



9.3. disponibilizar acesso ao inteiro teor desta deliberação ao Município de Porto Velho/RO, ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) e à Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia (CGU-RO); e

9.4. arquivar os autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1536-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1537/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.399/2025-5.

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

3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Educação; Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento

4. Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Ministério do Planejamento e Orçamento

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar a maturidade da implementação e o alcance dos objetivos e metas da política pública Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), para fins de composição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; 246 e 250, III, do Regimento Interno do TCU; e 2º, 4º, 9º e 11 da Resolução-TCU 315/2020, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação (MEC) que elabore e apresente ao Tribunal, em 60 dias, análise detalhada, acompanhada de parecer jurídico, para comprovar a regularidade da utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de bolsas da Renalfa, a exemplo do que ocorreu no exercício de 2024, abordando a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do salário-educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998 em conjunto com o estabelecido no § 7º do art. 212 da Constituição Federal, e a possível caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem



caráter exclusivamente formativo, estando, também, diretamente relacionadas à execução contínua de políticas públicas educacionais, o que extrapola as funções típicas do magistério;

9.2. recomendar ao MEC que avalie a possibilidade de revisão da Resolução MEC/PAR 5/2023 para:

9.2.1. adequar o tempo de duração ou prazo de vigência do Plano de Ações do Território Estadual (PATE) à execução prática do CNCA, ampliando-o de anual para bianual;

9.2.2. instituir a obrigatoriedade de apresentação, pelos entes estaduais, de relatório anual sobre a execução parcial dos recursos do PATE/PAR Formação, ao final de cada exercício, contemplando o que foi pactuado e entregue aos municípios e o montante de recursos federais e estaduais utilizados, devendo esses relatórios integrar a prestação de contas final do termo de compromisso firmado;

9.2.3. prever a utilização desses relatórios pelo MEC para emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira e a sua divulgação sintetizada por meio de “Boletins de Execução Financeira”, no sítio da política, de modo a fortalecer a transparência e a prestação de contas na aplicação dos recursos públicos;

9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, em articulação com o MEC, avalie a conveniência e a viabilidade de aperfeiçoar o desenho normativo e operacional da estrutura de itens de despesa das ações de formação do PAR 4 vinculadas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA (Resoluções CD/FNDE 4/2020 e 24/2021 e Resolução MEC 2/2024), para:

9.3.1. reduzir a excessiva granularidade na pactuação por item de despesa, por meio de racionalização ou ampliação do rol de itens financiáveis, agrupamento de itens ou simplificação procedimental, quando tecnicamente justificável, sem prejuízo da análise prévia do objeto, da observância das classificações orçamentárias e da finalidade pactuada;

9.3.2. avaliar alternativas normativas ou procedimentais que tornem a reprogramação mais ágil e previsível, preservando a necessária atuação do MEC na análise pedagógica e do FNDE na análise técnico-financeira;

9.3.3. fortalecer parâmetros objetivos, padronização de procedimentos e orientações aos entes federados, de forma a mitigar riscos, facilitar a execução e assegurar a regular prestação de contas;

9.3.4. incrementar a eficiência e a eficácia na execução do conjunto dos recursos transferidos.

9.4. recomendar ao MEC que:

9.4.1. institua um Plano de Execução Assistida junto aos territórios estaduais com dificuldades de gestão para destravar a execução dos recursos financeiros transferidos por meio do PATE/PAR Formação;

9.4.2. estruture e implemente acompanhamento e suporte técnico diferenciado, sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades na melhoria e/ou no alcance das metas do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), devendo tal apoio ser precedido de diagnóstico técnico específico e individualizado para identificação dos principais entraves e condicionantes que impactam o desempenho de cada território;

9.4.3. oriente os estados a replicarem estratégia análoga de apoio técnico aos respectivos municípios, observados os mesmos pressupostos metodológicos, de diagnóstico prévio e de adequação às realidades locais, bem como os princípios da cooperação federativa;

9.4.4. compile e publique, no sítio eletrônico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), um repositório digital nacional, de livre acesso, destinado à divulgação de boas práticas formativas de professores e de sala de aula em alfabetização, incluindo aquelas identificadas nas reuniões da Renalfa, nos relatórios dos articuladores registrados no Simec e as já referendadas por consultorias contratadas (OEI e Unesco), assegurando mecanismos de busca e filtragem por unidade federativa, etapa, temática, eixo da política e resultados alcançados;

9.4.5. induza os estados a desenvolverem e publicarem repositórios digitais de boas práticas formativas de professores e de sala de aula na alfabetização de alunos, com busca e filtros por municípios, temática, eixo da política e resultados, que sejam de livre acesso na internet;



9.4.6. utilize os serviços prestados pela consultoria contratada via Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como instrumento para identificar e destacar boas práticas e referenciais de implementação eficaz do CNCA nos estados e municípios;

9.4.7. realize estudo destinado à definição do conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, para instituir indicadores de eficiência no âmbito do programa, os quais deverão estar vinculados a parâmetros claros, objetivos e previamente definidos;

9.4.8. estabeleça um cronograma sistematizado com a periodicidade de medição e a publicação de indicadores da política, em linha com o previsto nos arts. 4º, II, “b”, e 9º, I, “b”, do Decreto 11.558/2023 e com as orientações do Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027;

9.5. recomendar ao MEC e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que modifiquem o indicador do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, para o programa de alfabetização (Objetivo Específico 0433 do Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade), substituindo o indicador bianual do Saeb, pelo anual ICA Nacional, ambos publicados pelo Inep;

9.6. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que, enquanto não concluídas as integrações dos sistemas do MEC e do FNDE à Plataforma Transferegov.br para a operacionalização dos Termos de Compromisso do PAR/CNCA com execução via Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP), estabeleça, junto às instituições financeiras responsáveis, procedimentos temporários, padronizados e automatizados para o compartilhamento periódico dos extratos bancários das contas específicas mantidas pelos estados beneficiários dos recursos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), destinados à formação por meio do PATE/PAR, assegurando a disponibilização dessas informações ao MEC e ao FNDE, bem como a rastreabilidade mínima necessária ao acompanhamento da execução financeira dos respectivos termos de compromisso, sem prejuízo da posterior migração para solução estruturante no âmbito do Transferegov.br;

9.7. dar ciência ao MEC de que a descrição dos campos “localizador” e “região” como “Nacional” no Siop contraria o disposto no art. 16, IV, § 2º, das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2025 e 2026 (Leis 15.080/2024 e 15.321/2025), bem como o Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025;

9.8. informar ao MEC que:

9.8.1. a ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA contraria o Decreto 9.203/2017 (art. 17), as orientações dos Referenciais Básicos de Gestão de Risco (Capítulos I, II e III), de Governança Organizacional e de Avaliação de Governança em Políticas Públicas, todos do TCU, e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;

9.8.2. foram identificadas inconsistências no Relatório de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento de 2025, referentes à parte das ações orçamentárias que integram o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), que podem reduzir a fidedignidade do controle físico-financeiro do programa, tais como: metas físicas subestimadas e/ou reprogramada em patamar simbólico; reprogramado financeiro não atualizado ou informado como zero; unidade de medida inadequada ou ambígua; e descompasso entre cronograma físico e financeiro;

9.8.3. o desenvolvimento de indicadores no âmbito do CNCA sem a inclusão de estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos, especialmente aqueles obtidos por meio dos sistemas Avamec, Simec e Simec/Sigef, prejudica o monitoramento e a avaliação da política;

9.9. autorizar o monitoramento das recomendações proferidas nesta decisão.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1537-23/26-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1538/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.306/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Ministério das Cidades; Município de Porto Grande/AP
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade realizada no Município de Porto Grande/AP, a fim de avaliar a execução de parcela da emenda 202444000008, de autoria do Deputado Federal Josenildo Abrantes, destinada à pavimentação asfáltica, no valor de R\$ 5.075.055,00, conforme Plano de Ação 09032024-074760/2024;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 47 da Lei 8.443/1992, 202 e 252 do Regimento Interno do TCU, 41 da Resolução-TCU 259/2014 e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. dar ciência ao Município de Porto Grande/AP de que:
 - 9.1.1. a transferência de recursos da conta específica de transferências especiais para contas intermediárias ofende o disposto nos arts. 8º e 10º da Lei Complementar 210/2024, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal em decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF;
 - 9.1.2. a caracterização e o detalhamento deficientes do plano de ação 09032024-074760/2024 e de suas metas fere o disposto no art. 16, inciso IV e § 2º, no art. 137, inciso III, e no art. 157 da LDO/2024;
 - 9.1.3. a ausência dos relatórios de gestão parciais na plataforma Transferegov prejudica a transparência na aplicação dos recursos recebidos pelo município e o exercício do controle da Administração Pública, em ofensa ao disposto no art. 3º, caput e § 1º, da IN-TCU 93/2024;
- 9.2. converter estes autos em tomada de contas especial (TCE) para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, em razão da não comprovação da execução física do objeto previsto na meta 1 do Plano de Ação 09032024-074760/2024 e da realização de transferência de recursos oriundos da emenda parlamentar para empresas cuja relação com a execução do objeto da emenda não foi comprovada, em afronta aos arts. 83, inciso II e § 4º, e 106, caput e inciso II, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024);
- 9.3. comunicar esta decisão ao Município de Porto Grande/AP, ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP) e à Controladoria Regional da União no Estado do Amapá (CGU-AP); e
- 9.4. arquivar os autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1538-23/26-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1539/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.288/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudSaúde
8. Representação legal: Nayana Soeiro de Melo (12463/OAB-PA), representando o Município de Acará/PA; Suellen Rafaela de Melo (20426/OAB-PA), representando o Município de Vitória do Xingu/PA; Paula Danielle Texeira Lima Piazza (15197-B/OAB-PA), representando o Município de Santarém/PA

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos aos Municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA, em 2021, 2023 e 2024, por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, conhecidas como “Emendas Pix”, para aquisição de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 12, II e III, 43, II, e 47 da Lei 8.443/1992; e arts. 202, II e III, e 250, IV e V, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, I, e 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, no art. 3º da Instrução Normativa TCU 93/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à Transferência Especial destinada ao Município de Portel/PA, objeto da Emenda Parlamentar 202332600003, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188):

9.1.1. as citações dos seguintes responsáveis solidários:

9.1.1.1. Pregão Eletrônico 46/2023: Belmedical Comercio de Produtos Hospitalares Ltda., W. O. do Nascimento Ltda. e Regional Belém Distribuidora de Produtos Radiológicos Ltda., na condição de contratadas, em solidariedade com Leonira Cardoso Conceição, Walber da Paixão Valente da Silva, Benedito Márcio Sherlo Silva Martins e Rosiane Caldas Lobo, para que apresentem alegações de defesa quanto ao superfaturamento na aquisição de equipamentos hospitalares, decorrente de pesquisa de preços simulada e sem parâmetros oficiais de mercado;

9.1.1.2. Pregão Eletrônico 47/2023: MYO2 Soluções em Saúde Ltda., na condição de contratada, em solidariedade com Leonira Cardoso Conceição, Walber da Paixão Valente da Silva, Benedito Márcio Sherlo Silva Martins, Felipe de Lima Rodrigues Gomes e Rosiane Caldas Lobo, para que apresentem alegações de defesa quanto ao superfaturamento na aquisição de equipamentos laboratoriais, decorrente de pesquisa de preços simulada e sem parâmetros oficiais de mercado;

9.1.2. as audiências dos seguintes responsáveis solidários:

9.1.2.1. Pregão Eletrônico 46/2023: A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda., Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. e Lúdica Comércio de Equipamentos de Informática e Serviços Ltda., por terem apresentado cotações de preços inidôneas e com indícios de simulação na fase de planejamento do certame, e Leonira Cardoso Conceição, Walber da Paixão Valente da Silva, Benedito Márcio Sherlo Silva Martins e Felipe de Lima Rodrigues Gomes, por terem



elaborado, aprovado ou cancelado o procedimento licitatório baseado em referida pesquisa de preços viciada; para que apresentem razões de justificativa quanto à fraude à licitação caracterizada por indícios múltiplos e convergentes de simulação de pesquisa de preços, com cotações combinadas e ausência de consulta a bancos de dados oficiais;

9.1.2.2. Pregão Eletrônico 47/2023: A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda., Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. e Harpia Comércio de Equipamentos e Serviços Ltda., por terem apresentado cotações de preços inidôneas e com indícios de simulação na fase de planejamento do certame; e Leonira Cardoso Conceição, Walber da Paixão Valente da Silva, Benedito Márcio Sherlo Silva Martins e Felipe de Lima Rodrigues Gomes, por terem elaborado, aprovado ou cancelado o procedimento licitatório baseado em referida pesquisa de preços viciada; para que apresentem razões de justificativa quanto à fraude à licitação caracterizada por indícios múltiplos e convergentes de simulação de pesquisa de preços, com cotações combinadas e ausência de consulta a bancos de dados oficiais;

9.2. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Acará/PA mediante a Emenda Parlamentar 202121520003, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188), as citações de Edson Silva Paixão, Maria Suely Ramos dos Santos, Vanderli dos Santos da Silva e Nova Médica Comércio e Serviços Ltda., para que apresentem alegações de defesa quanto ao dano ao erário decorrente de pagamento integral por equipamento de mamografia sem a efetiva comprovação de entrega do bem com as especificações técnicas (número de série e data de fabricação) constantes na nota fiscal;

9.3. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Vitória do Xingu/PA mediante a Emenda Parlamentar 202444570011, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188), a citação de Márcio Viana Rocha, para que apresente alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, decorrente da transferência indevida de valores para outras contas bancárias da prefeitura e da impossibilidade de associar as notas de empenho apresentadas aos recursos federais recebidos;

9.4. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Santarém/PA mediante a Emenda Parlamentar 202422630004, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188), a citação de José Maria Tapajós, para que apresente alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em razão da transferência irregular de verbas da conta específica para contas de movimentação geral do município, o que inviabilizou a rastreabilidade e o nexo de causalidade com as despesas realizadas;

9.5. instaurar processo apartado de representação relativo à transferência efetuada ao Município de Santarém/PA mediante a Emenda Parlamentar 202422630004, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188):

9.5.1. a promoção da audiência de Francisco Nélio Aguiar da Silva e José Maria Tapajós, para que apresentem razões de justificativa quanto à autorização de transferências bancárias de recursos federais para contas da prefeitura diversas da específica, em afronta à legislação regente e prejudicando a rastreabilidade dos recursos;

9.5.2. a realização de oitiva do Município de Santarém/PA, para que se manifeste acerca:

9.5.2.1. da manutenção irregular de recursos da Emenda Parlamentar 202422630004 em fundo de investimento vinculado a conta bancária do Fundo Municipal de Saúde, sem aplicação na finalidade prevista no orçamento e no plano de aplicação da transferência especial;

9.5.2.2. dos indícios de sobrepreço no orçamento-base do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA, decorrente de pesquisa de preços inadequada, realizada sem observância à legislação e à jurisprudência do TCU, resultando em preços referenciais superiores aos de mercado;

9.6. determinar ao Município de Portel/PA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202332600003;

9.7. determinar ao Município de Acará/PA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202121520003;



9.8. determinar ao Município de Santarém/PA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202422630004;

9.9. determinar ao Município de Vitória do Xingu/PA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202444570011;

9.10. dar ciência ao Município de Acará/PA de que a transferência e movimentação de recursos da conta corrente específica da Emenda Parlamentar 202121520003 para outra conta bancária de titularidade do município prejudica a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas, agindo, assim, em afronta ao art. 75 da LDO 2021 e ao art. 81 da LDO 2023;

9.11. notificar, a respeito deste acórdão, com o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria, o Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DPF/MJSP), o Ministério Público da União/Procuradoria da República no Estado do Pará (MPF/PR-PA), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE/MJSP), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) e o Ministério Público do Estado do Pará (MP-PA).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1539-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1540/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.297/2026-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Prefeitura Municipal de Guararema/SP; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Atenção Primária à Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Guararema/SP, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202415810016, definida como emenda individual de transferência especial, de indicação do Deputado Federal Jefferson Campos, relacionada ao código do Plano de Ação 9032024-071012/2024.

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. constituir processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, da irregularidade pertinente à Transferência Especial destinada ao Município de Guararema/SP, objeto da Emenda Parlamentar 202415810016, autorizando-se, desde logo, a promoção das audiências, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis a seguir elencados, em função da realização de cotação de preço junto a possíveis fornecedores no lugar da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas, relativamente ao Pregão Eletrônico (PE) 10/2024:

9.1.1. Simone Freire Panegassi (CPF 391.550.038-00), então pregoeira do Município de Guararema/SP;

9.1.1.1. conduta 1: solicitar orçamento para a abertura de certame licitatório junto a fornecedores privados e dar encaminhamento ao PE 10/2024 com base apenas em cotações de preços, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

9.1.1.2. nexos de causalidade 1: ao ter solicitado orçamento para a abertura de certame licitatório junto a fornecedores privados e dar encaminhamento ao processo licitatório apenas com base em cotações de preços, deu causa à irregularidade apontada.

9.1.2. Anderson Moreira Bueno (CPF 255.692.158-75), então Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP;

9.1.2.1. conduta 2: emitir, na condição de Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP, parecer jurídico consignando que a fase preparatória do certame se encontrava em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e ter opinado, ao final, pela possibilidade jurídica do prosseguimento do PE 10/2024;

9.1.2.2. nexos de causalidade 2: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base apenas em cotação de preço junto a fornecedores privados, ao invés da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas.

9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Guararema/SP, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202415810016, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

9.3. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, com o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria, ao Ministério da Saúde, ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), ao Ministério Público Federal (MPF), ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1540-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1541/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.894/2026-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta.



3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Fonoaudiologia 7ª Região (RS).
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela Presidente do Conselho Regional de Fonoaudiologia da 7ª Região/Rio Grande do Sul (CRF/RS) acerca da legalidade da contratação de seguro de vida em grupo para seus empregados, no contexto de Acordo Coletivo de Trabalho.

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 nos termos dos arts. 264 e 265 do Regimento Interno deste Tribunal, não conhecer da consulta, por ausência de legitimidade do subscritor;

9.2 informar aos Conselhos Federais de Fiscalização Profissional, com recomendação de ampla divulgação e orientação aos respectivos regionais, que a jurisprudência consolidada deste Tribunal considera irregular o custeio de seguro de vida em grupo com recursos das entidades em favor de empregados e dirigentes (Acórdãos-TCU-Plenário 98/2000, 1.386/2005, 1.201/2008, 2.466/2008 e 78/2010, entre outros);

9.3 dar ciência deste Acórdão ao Conselho Regional de Fonoaudiologia da 7ª Região/Rio Grande do Sul (CRF/RS) e aos Conselhos Federais de Fiscalização Profissional, informando que o teor principal de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1541-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1542/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.862/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Município de Cajazeiras/PB; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Atenção Primária à Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202427110008, definida como emenda individual de transferência especial, popularmente conhecida como Emenda PIX, de indicação do Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro, relacionada ao seguinte código do Plano de Ação: 09032024-071344/2024.

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. determinar à Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão parcial ou final, referente à Emenda 202427110008, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854; encaminhando ao Tribunal, no mesmo prazo, as informações sobre as providências adotadas;

9.2. constituir processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar de Transferência Especial 202427110008, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinada ao Município de Cajazeiras/PB, autorizando-se, desde logo, a promoção da audiência, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, Sr. José Aldemir Meireles de Almeida (CPF 091.718.434-34), Prefeito de Cajazeiras/PB (exercícios 2021 - 2024), a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a seguinte irregularidade, abaixo descrita:

9.2.1. irregularidade: desvio de finalidade na aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008, uma vez que o valor de R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinado a equipamentos de saúde foi aplicado na realização de serviços de pavimentação urbana no Município de Cajazeiras, executados mediante o Contrato 206/2024, firmado com a empresa Maxicasa.

9.2.2. conduta: autorizar a aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência.

9.2.3. nexo de causalidade: a autorização de destinação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 (R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/202 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência resultou em desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos.

9.2.4. dispositivos violados: arts. 165, inciso II, § 11; 166, § 13º art. 166-A, inciso I e § 2º, inciso III, da CF/1988, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 a 2025 (Lei 14.116/2020 (LDO 2021), Lei 14.194/2021 (LDO 2022), Lei 14.436/2022 (LDO 2023), Lei 14.791/2023 (LDO 2024) e Lei 15.080-2024 (LDO 2025);

9.3. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, com o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria, ao Ministério da Saúde, ao Ministério Público do Estado da Paraíba (MP/PB), ao Ministério Público Federal (MPF), ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1542-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1543/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.287/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Municípios de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde)
8. Representação legal: Eshyley Nicoly Vieira Cavalcante (31121/OAB-MA), representando o Município de Itinga do Maranhão/MA

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos, em 2023 e 2024, aos municípios de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, conhecidas como “Emendas Pix”, para aquisição de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 12, II e III, 43, II, e 47 da Lei 8.443/1992; e arts. 202, II e III, e 250, IV e V, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, I, e 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, no art. 3º da Instrução Normativa TCU 93/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854-DF, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Milagres do Maranhão/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202444190005, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157), a citação solidária de José Augusto Cardoso Caldas e Marlene Maria Caldas Lima, para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em decorrência de: (i) ausência de documentação apta a demonstrar a legalidade e a economicidade da contratação; (ii) insuficiência de elementos comprobatórios da regular liquidação da despesa; (iii) apresentação de documentos com indícios de irregularidade formal, notadamente quanto à autenticidade das ordens de fornecimento dos medicamentos; e iv) inexistência de nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas;

9.2. instaurar processo apartado de representação relativo à transferência efetuada ao Município de Milagres do Maranhão/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202333930003, para apuração dos indícios de irregularidades no processo de aquisição de equipamento de Raio X, especialmente quanto à divergência entre a empresa que efetivamente entregou o bem (Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares) e aquela vencedora do certame licitatório/emissora da NF de fornecimento (MIX Comércio e Serviços Ltda.), indicando possível subcontratação irregular, fraude à licitação e/ou sobrepreço na contratação do equipamento;

9.3. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Itinga do Maranhão/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202336880002, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157), a citação solidária de Lucio Flavio Araujo Oliveira e de Pâmela Nunes da Silva Vidal, para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos federais recebidos, em razão de: i) realização de saques na conta corrente específica (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 13.358-2) sem apresentação de documentação comprobatória da aplicação da totalidade



dos valores retirados; e ii) transferência irregular de valores da conta corrente específica para outras contas bancárias de titularidade do Município de Itinga do Maranhão/MA, sem apresentação da correspondente documentação comprobatória da integral aplicação nas finalidades legais;

9.4. instaurar processo apartado de representação relativo à transferência efetuada ao Município de Itinga do Maranhão/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202336880002, para apuração dos indícios de irregularidade relativa à aplicação dos recursos da emenda com desvio de finalidade, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157):

9.4.1. promoção da audiência de Lucio Flavio Araujo Oliveira e Pâmela Nunes da Silva Vidal, para que apresentem razões de justificativa quanto à aplicação dos recursos em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, a exemplo de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção, em desacordo com o Plano de Ação 09032023-036136/2023, que previa a aplicação dos recursos em materiais e medicamentos destinados à execução das ações de saúde no município, bem como para que seja comprovada eventual restituição dos valores à conta específica da emenda ou adotadas as medidas cabíveis para recomposição do dano;

9.4.2. realização de oitiva do Município de Itinga do Maranhão/MA, para que se manifeste acerca da aplicação dos recursos em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, a exemplo de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção, em desacordo com o Plano de Ação 09032023-036136/2023, que previa a aplicação dos recursos em materiais e medicamentos destinados à execução das ações de saúde no município;

9.5. instaurar processo apartado de representação relativo à transferência efetuada ao Município de Turiaçu/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202443690003, para apuração dos indícios de irregularidade referente à ausência de apresentação da documentação relativas às adesões às atas de registro de preços utilizadas nas despesas relacionadas às ações de saúde, tais como os respectivos processos administrativos de contratação, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157):

9.5.1. a realização de audiência de Edésio João Cavalcanti, para que apresente razões de justificativa quanto à adesão às atas de registro de preços nos processos administrativos 10/2025 e 25/2025, sem motivação expressa da compatibilidade do objeto registrado com as reais necessidades do ente e sem o detalhamento das carências que se pretendia suprir por meio das contratações;

9.6. determinar ao Município de Anajatuba/MA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda Parlamentar 202338110004;

9.7. determinar ao Município de Itinga do Maranhão/MA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda Parlamentar 202336880002

9.8. determinar ao Município de Milagres do Maranhão/MA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente às Emendas Parlamentares 202333930003 e 202444190005;

9.9. determinar ao Município de Turiaçu/MA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda Parlamentar 202443690003; e

9.10. notificar, a respeito deste acórdão, com o encaminhamento de cópia do Relatório de Fiscalização, a Polícia Federal (PF), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) e o Ministério Público do Estado do Maranhão (MP-MA).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1543-23/26-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1544/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.825/2024-8.

1.1. Apenso: 024.560/2024-3

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Secretaria do Tesouro Nacional.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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:

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), nos termos do Ofício 83/2024 SGM/P, de 12/6/2024, firmado pelo Deputado Arthur Lira, então presidente da Câmara dos Deputados, por meio do qual encaminhou — ad referendum da Mesa Diretora — as Solicitações de Informação 2 a 13/2024, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, e 14/2024, do Deputado Federal João Carlos Bacelar, acerca de indícios de desvio de recursos, da ordem de R\$ 14 milhões, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) após invasão ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 38, II, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 4º, I, “a”, 14, IV, e 17, I, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. levantar o sobrestamento do processo;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão e de seus relatório e voto ao Deputado Hugo Motta, presidente da Câmara dos Deputados, e aos Deputados Arthur Lira, Evair Vieira de Melo e João Carlos Bacelar, subscritores desta solicitação, esclarecendo-lhes que a referida documentação contém todas as informações requisitadas;

9.3. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar os autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1544-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1545/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.291/2021-0.

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

3. Responsáveis: Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (695.037.708-82); Consórcio Interpar (10.217.884/0001-94); Fernando Carlos Leão de Barros (491.971.187-53); José Paulo Assis



(167.249.849-04); Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A (19.394.808/0001-29); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91).

3.1. Embargantes: Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91); Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A (19.394.808/0001-29); Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (695.037.708-82); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89).

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

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Márcio Monteiro Reis (93.815/OAB-RJ), Camila Medim Abreu Franca (262.585/OAB-SP) e outros, representando Fernando Carlos Leão de Barros; Renata Machado de Araújo Machado (38.097/OAB-DF), representando o Consórcio Interpar; Vito Antônio Boccuzzi Neto (99.628/OAB-SP), Rogério Pires da Silva (111.399/OAB-SP) e outros, representando a SOG - Óleo e Gás S/A; Carolina Natasha Rodrigues Gomes (231.173/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando a MPE Montagens e Projetos Especiais S/A; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Augusto Ribeiro de Mendonça Neto; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Sérgio Cunha Mendes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando a Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A; Claudismar Zupiroli (12.250/OAB-DF), Maria Abadia Alves (13.363/OAB-DF) e outros, representando José Paulo Assis.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos ao Acórdão 518/2026-TCU-Plenário por Sérgio Cunha Mendes, Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, SOG Óleo e Gás S.A. e MPE Montagens e Projetos Especiais S.A.,

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 diante das razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. informar os embargantes acerca desta deliberação.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1545-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1546/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.921/2025-6.

1.1. Apenso: 016.569/2025-3

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.



5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, por meio da qual se requer a realização de auditoria em contratos firmados por tribunais superiores para acesso a salas VIP exclusivas no Aeroporto Internacional de Brasília,

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

 - 9.1. conhecer da presente solicitação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;
 - 9.2. informar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal que o exame dos contratos relacionados a salas de apoio, cessão de espaços aeroportuários, serviços de receptivo, fast pass, estacionamento privativo, acompanhamento em áreas restritas e apoio operacional no embarque e desembarque de autoridades não evidenciou irregularidades ou desconformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da economicidade e do interesse público;
 - 9.3. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;
 - 9.4. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.
10. Ata nº 23/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1546-23/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator) e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1547/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 041.224/2018-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Adalberto Tokarski (219.034.331-34); Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Alber Furtado de Vasconcelos Neto (770.349.963-34); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos; Congresso Nacional; Francisval Dias Mendes (340.112.341-68); Secretaria-executiva do Ministério de Portos e Aeroportos.
 - 3.2. Responsável: Santos Brasil Participações S.A. (02.762.121/0001-04).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).



8. Representação legal: Patrícia Guercio Teixeira Delage (90459/OAB-MG), Caroline de Lima Rodrigues (56309/OAB-DF) e outros, representando Santos Brasil Participações S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada com o objetivo de avaliar os procedimentos adotados pelo Ministério de Portos e Aeroportos e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos portuários,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 2º, 4º, I, 9º, I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, no prazo de 180 dias, comprove perante este Tribunal:

9.1.1. a retomada efetiva do cumprimento das obrigações assumidas pela Congonhas Minérios S.A. de realizar os investimentos pactuados no 5º termo aditivo ao Contrato C-DEPJUR 54/97 mediante apresentação de cronograma físico-financeiro definitivo de expansão da capacidade do terminal, contendo marcos críticos críveis de engenharia e previsão de penalidades no caso de descumprimento, sob pena de afronta ao disposto no art. 57, § 1º, da Lei 12.815/2013 e na cláusula décima nona, parágrafo sétimo, do referido aditivo;

9.1.2. o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PRES 69/1997, celebrado com a Santos Brasil Participações S.A., e sua vantajosidade ao Poder Público após as modificações estruturais promovidas pelo 7º termo aditivo, adotando, no estudo técnico a ser apresentado, os critérios metodológicos previstos no art. 9º, § 1º, da Resolução-Antaq 3.220/2014, à época vigente, cuja redação foi mantida pelo art. 10, § 1º, da Resolução-Antaq 85/2022;

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que promova a revisão de seus normativos internos com vistas a estabelecer prazos peremptórios para a emissão de despacho conclusivo de chefia regional e de parecer opinativo de superintendência, medida que contribuiria para aperfeiçoar a organização e a celeridade de seus processos de fiscalização, tornando sua atuação mais eficaz no cumprimento das competências instituídas no art. 27, XXVI, da Lei 10.233/2001;

9.3. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Aquaviários de que a ausência de análise aprofundada dos investimentos (Capex) previstos no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativo ao 5º termo aditivo ao Contrato PRES 69/1997 infringiu o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1547-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1548/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.160/2026-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Município de Praia Grande/SP.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este relatório de auditoria realizada no âmbito das transferências especiais destinadas à infraestrutura urbana no município de Praia Grande/SP, com foco na aplicação de recursos oriundos das emendas parlamentares 202435970002 e 202535970003.

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. dar ciência à prefeitura municipal de Praia Grande/SP, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, de que a adoção de BDI nulo para itens de serviço de engenharia, bem como a ausência de encargos complementares nas composições de custos unitários da mão de obra direta no orçamento de referência do edital de concorrência 6/2025, contrariam o disposto no art. 6º, XXV, no art. 18, IV, no art. 23, §2º, e no art. 59, III, da lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência consolidada na súmula 258/2010 e no acórdão 2622/2013-Plenário;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação à prefeitura municipal de Praia Grande/SP e informar que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.3. encerrar e arquivar o processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1548-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1549/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.311/2020-8.

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

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

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

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

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

4. Entidade: Prefeitura Municipal de Paraipaba/CE.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

8. Representação legal: Francisco Riovanne Menezes Gomes (52.532/OAB-CE), representando Joana D’Arc Batista Carvalho.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Joana D'Arc Batista Carvalho contra o Acórdão 2535/2025-Plenário;

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os presentes embargos de declaração.

9.2. dar ciência deste acórdão à embargante.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1549-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO 1550/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.222/2026-1.

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

3. Responsável/Interessado: não há.

4. Órgãos: Ministério da Cultura e Ministério do Esporte.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria realizada em 21 municípios e nos estados de São Paulo e Pará, para verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, no que se refere à execução de despesas relacionadas a eventos culturais e esportivos,

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. autorizar a autuação de processos apartados com natureza de tomada de contas especial a fim apurar os indícios de dano ao erário especificados no voto que fundamenta este acórdão;

9.2. comunicar, com base no parágrafo único do art. 198 do Regimento Interno, o ministro do órgão repassador, em cada caso, da instauração dos processos de tomada de contas especial pertinentes à sua pasta;

9.3. dar ciência, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sob pena da adoção de medidas persecutórias por esta Corte em caso de reincidência:

9.3.1. ao município de Neópolis/SE das irregularidades e impropriedades descritas nos itens III.1.2, III.5 e III.7 do relatório que integra esta deliberação;

9.3.2. ao município de Coari/AM das irregularidades e impropriedades descritas nos itens III.4.2 e III.5 do relatório que integra esta deliberação;

9.3.3. ao Município de Buriti dos Lopes/PI das irregularidades e impropriedades descritas nos itens III.4.1 e III.5 do relatório que integra esta deliberação;

9.3.4. ao Governo do Estado de São Paulo das irregularidades e impropriedades descritas no item III.1.1 do relatório que integra esta deliberação;



9.3.5. ao Município de Conceição do Araguaia/PA das irregularidades e impropriedades descritas no item III.6 do relatório que integra esta deliberação;

9.3.6. ao Município de Custódia/PE; das irregularidades e impropriedades descritas no item III.6 do relatório que integra esta deliberação;

9.3.7. ao município de Ceará-Mirim/RN, das irregularidades e impropriedades descritas no item III.5 do relatório que integra esta deliberação;

9.3.8. ao município de Malhador/SE das irregularidades e impropriedades descritas no item III.5 do relatório que integra esta deliberação;

9.3.9. o Governo do Estado do Pará das irregularidades e impropriedades descritas no item III.5 do relatório que integra esta deliberação;

9.4. autorizar, quanto ao município de Neópolis/SE a elaboração de proposta de medida saneadora no âmbito do presente processo em razão da não apresentação integral dos processos administrativos de inexigibilidade de licitação requisitados pela equipe de auditoria;

9.5. dar conhecimento ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas sobre os indícios de irregularidades na condução do Pregão Presencial PP 53/2023, do Município de Coari/AM, descritas no item III.4.2 do relatório que integra essa deliberação, para adoção das medidas que julgar pertinentes;

9.6. autorizar a autuação de processo apartado com natureza de representação, a cargo da AudUrbana, sobre a irregularidade indicada no item 9.5;

9.7. enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, aos seguintes destinatários:

9.7.1. Controladoria-Geral da União (CGU);

9.7.2. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado do Pará, Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e Tribunal de Contas do Estado de Rio Grande do Norte;

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

9.9. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1550-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1551/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.212/2025-4.

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

3. Responsável: Wallace Messias Ferreira (172.583.968-70).

4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

8. Representação legal: não há



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal contra Wallace Messias Ferreira, por desfalque decorrente de movimentações financeiras irregulares na Agência Cangaíba/SP (4067).

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, e 16, III, “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, as contas de Wallace Messias Ferreira e condená-lo ao pagamento de R\$ 203.595,37, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir de 14/8/2019 até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, III, “a”, da citada Lei, c/c o art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU.

9.3. aplicar multa de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) a Wallace Messias Ferreira, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

9.6. considerar graves as infrações cometidas e aplicar a Wallace Messias Ferreira a sanção 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;

9.7. enviar cópia desta decisão ao responsável, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República em São Paulo.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1551-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1552/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.431/2015-9.

1.1. Apenso: 022.557/2025-.3

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:



3.1. Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; Construtora Novoambiente Ltda - ME (09.197.775/0001-73).

3.2. Responsáveis: Amir Elias Abdalla Kurban (499.073.287-15); André Luís Araujo da Silva (168.619.038-76); Claudio Vinicius Costa Rodrigues (808.820.997-87); Emilio Carlos Acocella (934.370.138-15); Francisco Jose D Almeida Diogo (499.140.737-00); Jose Renato Moreira da Silva de Oliveira (907.711.097-68); Marcos Aurelio Feitosa Cordeiro (893.832.227-00).

3.3. Recorrentes: André Luís Araujo da Silva (168.619.038-76); Marcos Aurelio Feitosa Cordeiro (893.832.227-00).

4. Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Instituto Militar de Engenharia.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que apreciam Recursos de Reconsideração interpostos por André Luís Araújo da Silva e por Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro contra o Acórdão 756/2022-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285, caput e § 2º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos presentes recursos de reconsideração e, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e aos demais interessados, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1552-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1553/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.291/2021-6.

1.1. Apensos: 013.898/2021-3; 040.590/2018-6; 028.926/2022-6.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Banco do Brasil S.A. e Secretaria do Tesouro Nacional.

4. Órgãos/Entidades: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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



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

8. Representação legal: Caroline Scopel Cecatto (64.878/OAB-RS) e outros.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento destinado a avaliar o pedido de alteração do cronograma de devolução do Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD) 997/PGFN/CAF/2012 considerado adequado pelo Acórdão 2446/2023-Plenário;

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

9.1. conhecer dos expedientes constantes das peças 242 e 243 como pedido incidental formulado no âmbito do presente acompanhamento;

9.1. declarar a não objeção ao pedido do Banco do Brasil S.A., ratificado pela Secretaria do Tesouro Nacional, de alteração do cronograma de devolução do IHCD União considerado adequado pelo Acórdão 2446/2023-Plenário, modificando-se as parcelas vincendas para R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) em julho de 2026, R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) em julho de 2027, R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) em julho de 2028 e R\$ 2.800.000.000,00 (dois bilhões e oitocentos milhões de reais) em julho de 2029;

9.3. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal para prosseguimento do acompanhamento do cumprimento dos cronogramas atualizados, até a integral devolução dos recursos; e

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A. informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1553-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1554/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.356/2019-1.

1.1. Apenso: 015.088/2017-0

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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:



VISTO, relatado e discutido este processo de desestatização que trata da subconcessão do Trecho I da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL 1), abrangendo o trajeto de 537 km entre os municípios de Ilhéus e Caetité, no estado da Bahia;

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 atendida a determinação contida no subitem 1.7.1 do Acórdão 2211/2022-Plenário;

9.2. encerrar e arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU;

9.3. comunicar o teor desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e ao Ministério dos Transportes deste acórdão, informando-lhes seu inteiro teor estará disponível, logo após sua oficialização, no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1554-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1555/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.474/2013-4.

1.1. Aposos: 010.769/2018-8; 020.068/2015-8; 035.966/2019-0

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Responsáveis: Emilia Maria Rodrigues da Silva (276.064.301-87); Fernando Florido Marcondes (007.970.488-39); Francisco Gonçalves de Araujo Filho (553.597.871-04); Getúlio Vaz (151.348.651-91); Glaucia Elaine de Paula (251.349.268-40); Helena Yaeco Fujita Azuma (135.525.038-20); Olivio Fernandes Balbino (057.486.071-15); Rossilany Marques Mota (540.127.081-04).

3.2. Embargante: Glaucia Elaine de Paula (251.349.268-40).

4. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Justiça.

5. Relator: Ministro Odair Cunha

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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 Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3.037) e Luiz Claudio de Almeida Abreu (OAB/DF 301), representando Emilia Maria Rodrigues da Silva; Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3.037) e Luiz Claudio de Almeida Abreu (OAB/DF 301), representando Francisco Gonçalves de Araujo Filho; Sebastião do Espírito Santo Neto (OAB/DF 10.429) e Leonardo Freire de Melo (OAB/DF 15.960/E), representando Olivio Fernandes Balbino; Guilherme Gonçalves Martin (OAB/DF 42.989), Isabella Ribeiro Goncalves (OAB/DF 65.024) e outros, representando Fernando Florido Marcondes; Thainara Coelho Damasceno (OAB/DF 36.333), representando Rossilany Marques Mota; Marcos Jorge Caldas Pereira (OAB/DF 2.475), Joao Carneiro de Ulhoa (OAB/DF 18.805) e outros, representando Glaucia Elaine de Paula; Nelson Castro de Sa Teles



(OAB/DF 21.838), representando Helena Yaeco Fujita Azuma; José Rollemberg Leite Neto (OAB/DF 23.656), Eliseu Klein (OAB/DF 23.661) e outros, representando Antonio Cezar Peluso.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos embargos de declaração interpostos contra o ACÓRDÃO 1485/2025-TCU-Plenário.

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Gláucia Elaine de Paula contra o acórdão 1485/2025-TCU-1ª Câmara para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao embargante;

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

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1555-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1556/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.051/2022-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.

3. Interessados/Responsáveis:

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

3.2. Responsável: Emmanoel Souza Santos (927.932.075-00).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itapetinga - BA.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

8. Representação legal: Harrison Ferreira Leite (OAB/BA 17.719/) e Mateus Rodrigues Matos (OAB/BA 17.571), representando Emmanoel Souza Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, originalmente em desfavor de Emmanoel Souza Santos e do Município de Itapetinga/BA, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Saúde – FNS, para blocos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar nos exercícios de 2015 e 2016,

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. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Emmanoel Souza Santos;

9.2. excluir da relação processual o Município de Itapetinga - BA;



9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Emmanoel Souza Santos, 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, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, 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\$)
30/10/2015	1.900.000,00
16/11/2015	400.000,00
29/12/2015	870.000,00
14/1/2016	500.000,00
20/1/2016	551,34
7/4/2015	48.000,00
10/4/2015	50.000,00
17/4/2015	25.000,00
27/4/2015	2.000,00
29/4/2015	10.000,00
19/6/2015	165.000,00
8/7/2015	15.000,00
20/7/2015	158.000,00
23/7/2015	3.000,00
29/7/2015	85.000,00
5/8/2015	5.000,00
6/8/2015	5.000,00
9/9/2015	60.000,00
25/9/2015	12.000,00
6/10/2015	50.000,00
7/10/2015	126.000,00
16/10/2015	10.000,00
28/10/2015	8.500,00
6/11/2015	125.000,00
17/11/2015	40.000,00
20/11/2015	7.000,00
7/12/2015	20.000,00



	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
	11/12/2015	9.000,00
	14/12/2015	11.000,00
	17/12/2015	15.500,00
	18/12/2015	199.000,00
	22/12/2015	65.000,00
	8/1/2016	100.000,00
	13/1/2016	83.000,00
	20/1/2016	16.000,00
	21/1/2016	3.000,00
	22/1/2016	75.000,00
	28/1/2016	25.000,00
	2/2/2016	91.000,00
	22/2/2016	70.000,00
	26/2/2016	5.000,00
	9/3/2016	179.000,00
	18/3/2016	3.000,00
	28/3/2016	10.000,00
	1/4/2016	30.000,00
	7/4/2016	10.000,00
	8/4/2016	10.000,00
	11/4/2016	10.000,00
	13/4/2016	292.000,00
	14/4/2016	20.000,00
	18/4/2016	63.000,00
	20/4/2016	59.503,57
	6/5/2016	55.000,00
	10/5/2016	230.000,00
	12/5/2016	8.000,00
	13/5/2016	35.000,00
	16/5/2016	39.000,00
	8/6/2016	20.000,00
	10/6/2016	15.000,00
	13/6/2016	15.000,00

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
	14/6/2016	7.000,00
	17/6/2016	100.000,00
	22/6/2016	30.000,00
	27/6/2016	37.000,00
	7/7/2016	10.000,00
	12/7/2016	20.000,00
	13/7/2016	20.000,00
	14/7/2016	15.000,00
	22/7/2016	7.000,00
	5/8/2016	149.000,00
	8/8/2016	50.000,00
	26/8/2016	85.000,00
	13/9/2016	15.000,00
	15/9/2016	70.000,00
	20/9/2016	42.000,00
	7/10/2016	37.000,00
	28/10/2016	42.000,00
	31/10/2016	26.000,00
	18/11/2016	8.500,00
	27/12/2016	14.337,41

9.4. aplicar ao Sr. Emmanoel Souza Santos 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\$ 1.200.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. informar à Procuradoria da República no Estado de Bahia, ao Fundo Nacional de Saúde - MS e ao responsável desta deliberação.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1556-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 1557/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.392/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Cariri – UFCA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90002/2026, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Cariri (UFCA), cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de fornecimento de refeições prontas (almoço e jantar) para a comunidade acadêmica, campi Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte,

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 constantes 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;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.3. no mérito, considerar a presente representação improcedente;

9.4. informar a Universidade Federal do Cariri – UFCA e a representante acerca deste Acórdão;
e

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

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1557-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1558/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.558/2022-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento (Representação).

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte (Searh/RN); Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do monitoramento das determinações encaminhadas à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte (Searh/RN) e à Secretaria da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) por meio do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário (TC 007.712/2019-7).

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 cumpridos o item 9.3 e os subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.2.1, 9.3.2.2 e 9.3.3 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário;

9.2. autorizar a constituição, em processo apartado, de Tomada de Contas Especial, com vistas à realização das citações e da audiência descritas nos subitens b.1.1 a b.1.5; b.2.1 e b.2.2; e c.2 da Proposta de Encaminhamento constante da instrução à peça 89 (p. 39/43);

9.3. apensar estes autos ao processo de TCE que vier a ser autuado, nos termos do art. 41 da Resolução-TCU 259/2014;

9.4. comunicar a presente decisão ao Ministro de Estado da Saúde, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU; e

9.5. encaminhar a presente decisão à Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN), à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte (Searh/RN), atualmente SEAD/RN, e ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1558-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1559/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.205/2026-7.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Comando do Exército, Comando da Marinha, Secretaria do Tesouro Nacional.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de 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 monitoramento do acórdão 2.892/2025-Plenário, proferido no âmbito de auditoria de conformidade realizada com o objetivo de avaliar as compras conduzidas pelas comissões militares brasileiras no exterior no período de 2018 a 2022, que, nesta



fase, cuidam da adequação dos prazos e da forma de cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do referido acórdão;

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

9.1. alterar os itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do acórdão 2.892/2025-Plenário, que passam a vigorar com a seguinte redação:

9.1. determinar ao Ministério da Defesa que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem implementadas, no prazo de 2 (dois) anos, para:

9.1.1. promover as adequações nos sítios eletrônicos das comissões militares das Forças Singulares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, § 1º, IV, § 2º e § 3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, § 1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21 (Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington), 22 (Comissão do Exército Brasileiro em Washington) e 23 (Comissão Naval Brasileira em Washington) do relatório de auditoria, apreciado no âmbito do TC 002.173/2022-0;

9.1.2. assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas comissões das Forças Singulares sediadas no exterior aos termos do art. 22, § 1º, do Decreto 8.539/2015 e do art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso desse sistema;

9.2. estabelecer que os prazos previstos no item 9.1 serão contados da ciência deste acórdão;

9.3. manter inalterados os demais termos do acórdão 2.892/2025-Plenário, consideradas as alterações promovidas pelo acórdão 320/2026-Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Defesa, ao Comando da Marinha, ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica;

9.5. determinar à AudDefesa que dê continuidade ao monitoramento do cumprimento do acórdão 2.892/2025-Plenário, consideradas as alterações promovidas por esta deliberação.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1559-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1560/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 169, incisos III e V, 234, 235, 236 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia, considerá-la parcialmente procedente, considerar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar, ante a apreciação do mérito da matéria, ordenar a adoção da medida indicada no item 1.8 abaixo, levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante e determinar o arquivamento dos autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, dando ciência do teor desta deliberação ao denunciante e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

1. Processo TC-011.490/2026-8 (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: Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte - Memp.
- 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: dar ciência ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte de que foi verificada divergência entre a informação contida na plataforma eletrônica Transferegov.br e o contido no edital do Chamamento Público 4/2026 no que se refere ao prazo final para apresentação de recursos contra o resultado preliminar.

ACÓRDÃO Nº 1561/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do Acórdão 484/2021-TCU- Plenário, proferido no âmbito do TC 027.948/2019-6, que trata de auditoria integrada para avaliar a implementação de processo eletrônico nas 110 Instituições Federais de Ensino (IFEs) vinculadas ao Ministério da Educação.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

- considerar cumprido o subitem 9.1.2 do Acórdão 484/2021-TCU-Plenário;
- dispensar a expedição de comunicações à Universidade Federal de Jataí; e
- apensar os presentes autos ao processo originário, TC 027.948/2019-6, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-042.608/2021-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Apensos: 007.872/2024-0 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsável: Sandra Regina Goulart Almeida (452.170.336-49).

1.3. Órgão/Entidade: Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Catalão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do



Ceará; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Norte do Tocantins; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1562/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de pedido de reexame interposto por Reliance Agenciamento e Serviços Portuários Ltda., contra o Acórdão 1.178/2026-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Jhonatan de Jesus, que conheceu da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

Considerando que a jurisprudência deste Tribunal é clara no sentido de que o ingresso de terceiro como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo (Acórdãos 1.251/2017, 1.667/2017, 1.955/2017, 455/2019 e 1.769/2022, todos do Plenário);

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

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 143, inciso IV, alínea “b” e § 3º, 144, 146, 277, 282, 285, § 2º e 286 do Regimento Interno do TCU, em:

indeferir o pedido de ingresso nos autos, na condição de interessada, formulado pela empresa Reliance Agenciamento e Serviços Portuários Ltda.;

não conhecer do pedido de reexame interposto por Reliance Agenciamento e Serviços Portuários Ltda., em decorrência da ausência de legitimidade recursal;

informar aos recorrentes acerca desta deliberação.

1. Processo TC-023.251/2025-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: Reliance Agenciamento e Servicos Portuarios Ltda (03.574.813/0001-83).

1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.a.

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Relator da deliberacao recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus

1.6. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).

1.7. Representação legal: Fernando Moromizato Junior (157866/OAB-SP), Lucas Renio da Silva (253348/OAB-SP) e outros, representando Comportce Operador Portuario Cesari Ltda; Marcos Mendonca da Silva e Claudia Barbosa de Macedo Esteves (63954/OAB-DF), representando Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Marcelo de Lucena Sammarco (221253/OAB-SP), representando Reliance Agenciamento e Servicos Portuarios Ltda.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 1563/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados atos de admissão, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, devidamente cadastrados e disponibilizados ao TCU por intermédio do sistema e-Pessoal, na forma dos arts. 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018,

Considerando os pareceres exarados nos autos pela unidade técnica e pelo Ministério Público, às peças 9 a 11;

Considerando que a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam a convicção de que os atos 161.095/2021, 148.502/2021, 163.773/2021, 121.079/2021 e 129.192/2021 devem ser registrados, em razão de não terem sido encontradas irregularidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso II, e 260 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e nos arts. 1º, inciso V, e 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em registrar os atos de Admissão 161.095/2021 - Luan Simao Ferreira Lopes, 148.502/2021 - Roberta Priscila Moreira Dias Lucas, 163.773/2021 - Joao Erico Cavalcanti, 121.079/2021 - Carlos Pereira Goncalves Filho e 129192/2021 - Pedro Luis Magalhaes Nobre do quadro de pessoal do Banco do Nordeste do Brasil S.A., nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-010.430/2026-1 (ATOS DE ADMISSÃO)

1.1. Interessados: Carlos Pereira Goncalves Filho (072.128.664-07); Joao Erico Cavalcanti (035.954.464-96); Luan Simao Ferreira Lopes (059.384.783-08); Pedro Luis Magalhaes Nobre (043.834.803-65); Roberta Priscila Moreira Dias Lucas (098.585.116-39).

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

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1564/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados atos de admissão, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, devidamente cadastrados e disponibilizados ao TCU por intermédio do sistema e-Pessoal, na forma dos arts. 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018,

Considerando os pareceres exarados nos autos pela unidade técnica e pelo Ministério Público, às peças 14, 15, 27 e 18;

Considerando a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam a convicção de que os atos 122899/2021, 121914/2021, 122616/2021, 118386/2021, 119937/2021, 119955/2021, 121795/2021, 122606/2021, 118503/2021 e 122512/2021 devem ser registrados, em razão de não terem sido encontradas irregularidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso II, e 260 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e nos arts. 1º, inciso V, e 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em registrar os atos de Admissão 22899/2021 - Tamiris Regine Camilo de Carvalho, 121914/2021 - Giuliane Tirabasso, 122616/2021 - Elisandra Bolsoni De Almeida, 118386/2021 - Kelly Evelyn de Carvalho Santos, 119937/2021 - Elis Vargas Hoffmann Perisse Leonardo, 119955/2021 - Camila da Silva Medalha Santos, 121795/2021 - Barbara Christina Guimaraes Costa, 122606/2021 - Jeferson Luiz de Oliveira Simoes, 118503/2021 - Guilherme Faissal



de Freitas Mussa e 122512/2021 - Isabela Freitas Souza do quadro de pessoal do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-010.455/2026-4 (ATOS DE ADMISSÃO)

1.1. Interessados: Barbara Christina Guimaraes Costa (062.876.316-60); Camila da Silva Medalha Santos (377.803.828-18); Elis Vargas Hoffmann Perisse Leonardo (112.271.597-81); Elisandra Bolsoni de Almeida (172.695.008-51); Giuliane Tirabasso (320.579.888-05); Guilherme Faissal de Freitas Mussa (400.836.638-51); Isabela Freitas Souza (052.536.815-90); Jeferson Luiz de Oliveira Simoes (027.481.296-79); Kelly Evelyn de Carvalho Santos (023.431.235-19); Tamiris Regine Camilo de Carvalho (412.945.778-08).

1.2. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1565/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes atos de admissão, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, cadastrados e disponibilizados por intermédio do sistema e-Pessoal, na forma dos arts. 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018,

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica e pelo Ministério Público, às peças 6 a 8;

Considerando que a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito no relatório instrutivo fundamentam a convicção de que os atos 132879/2021 e 152168/2021 não abarcam irregularidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso II, e 260 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e nos arts. 1º, inciso V, e 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em registrar os atos de Admissão 132879/2021 - Marcelo Camarano Alves Silva e 152168/2021 - Joao Pereira Neto do quadro de pessoal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-010.463/2026-7 (ATOS DE ADMISSÃO)

1.1. Interessados: Joao Pereira Neto (027.116.384-48); Marcelo Camarano Alves Silva (070.182.464-66).

1.2. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1566/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados atos de admissão, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, devidamente cadastrados e disponibilizados ao TCU por intermédio do sistema e-Pessoal, na forma dos arts. 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018,



Considerando os pareceres exarados nos autos pela unidade técnica e pelo Ministério Público, às peças 6 a 8;

Considerando que a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam a convicção de que os atos 144944/2021 e 144915/2021 devem ser registrados, em razão de não terem sido encontradas irregularidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso II, e 260 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e nos arts. 1º, inciso V, e 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em registrar os atos de Admissão 144944/2021 - Natalia Costal de Araujo e Souza e 144915/2021 - Gabriel Antonio Montovane da Silva do quadro de pessoal do Comando da Marinha, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-010.497/2026-9 (ATOS DE ADMISSÃO)

1.1. Interessados: Gabriel Antonio Montovane da Silva (170.033.947-82); Natalia Costal de Araujo e Souza (163.901.597-30).

1.2. Órgão/Entidade: Diretoria do Pessoal da Marinha.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1567/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados atos de admissão, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, devidamente cadastrados e disponibilizados ao TCU por intermédio do sistema e-Pessoal, na forma dos arts. 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018,

Considerando os pareceres exarados nos autos pela unidade técnica e pelo Ministério Público, às peças 5 a 7;

Considerando que a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam a convicção de que o ato 15071/2021 deve ser registrado, em razão de não terem sido encontradas irregularidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso II, e 260 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e nos arts. 1º, inciso V, e 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em registrar o ato de Admissão 5071/2021 - Patricia Regina Piovezan do quadro de pessoal do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-011.107/2026-0 (ATOS DE ADMISSÃO)

1.1. Interessado: Patricia Regina Piovezan (335.379.208-22).

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1568/2026 - TCU - Plenário



Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- a) revogar a procuração de peça 110, extinta em razão do falecimento da parte (art. 682, II, do Código Civil);
- b) notificar da dívida do subitem 9.1 do Acórdão 1.496/2025-Plenário (peça 119), o administrador provisório da herança e viúvo, Sr. Mario Antunes de Oliveira, nos termos do inciso I do art. 1.797 do Código Civil, c/c o inciso I do art. 34 da Resolução TCU 360/2023; e
- c) rever de ofício o Acórdão 1.496/2025-Plenário, com fundamento no § 2º do art. 3º da Resolução TCU 178/2005, a fim de tornar insubsistentes os subitens 9.2 e 9.3.

1. Processo TC-039.331/2023-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

- 1.1. Responsável: Guiomar Aparecida Silva Muniz (950.056.178-68).
- 1.2. Órgão/Entidade: Superintendência Regional Sudeste I do Inss.
- 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 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:
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1569/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de pedido de acesso integral ao TC 023.400/2025-0 formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN),

Considerando que o referido processo foi julgado por meio do Acórdão 1.355/2026-Plenário;

Considerando que, no mencionado decisum, foi exarada determinação para a STN, o que demonstra o interesse da secretaria em ter acesso amplo ao processo em tela;

Considerando que, em conformidade com o disposto nos arts. 4º, § 1º, 27, caput, e 32, inciso III, da Resolução-TCU 249/2012 e no art. 17 da Resolução-TCU 294/2018, as peças cujo sigilo foi atribuído, na origem, pela Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), contêm informações que devem ter sua confidencialidade preservada;

Considerando que não compete ao TCU definir o nível de acesso a informações obtidas no exercício do controle externo, mas garantir a sua proteção, consoante disposto, por exemplo, no Acórdão 728/2017-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz;

Considerando que, nos termos do art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 114/2020 e do art. 7º da Resolução-TCU 259/2014, a indicação dos requisitos de classificação quanto à confidencialidade do seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva do usuário externo, cabendo ao TCU controlar o acesso e resguardar a proteção dessas informações;

Considerando que o acesso às informações recebidas pelo TCU com a chancela de sigilo aposta pela Empresa de Correios e Telégrafos pode ser solicitado diretamente pela STN ao titular da informação, conforme decidido por este Plenário no Acórdão 549/2021-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes;

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

- a) com base nos arts. 59, inciso V e § 1º, e 94 da Resolução-TCU 259/2014 e nos arts. 4º e 11 da Resolução-TCU 249/2012, conhecer da presente solicitação de acesso integral aos autos do TC 023.400/2025-0;
- b) tendo em vista que, por meio do Acórdão 1.355/2026-Plenário, foi exarada determinação para a Secretaria do Tesouro Nacional, conceder acesso integral a todas as peças e informações constantes



do processo em tela, com exceção daquelas classificadas como sigilosas pela Empresa de Correios e Telégrafos; e

c) comunicar à Secretaria do Tesouro Nacional que a ECT, na qualidade de titular das informações que essa empresa classificou como sigilosas, possui competência para deferir o acesso aos referidos dados. Assim sendo, a STN poderá solicitar diretamente aos Correios tais informações.

1. Processo TC-008.696/2026-8 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1570/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 10/2025, celebrado entre o Município de Surubim/PE e a empresa CJ de Figueiredo, decorrente da dispensa de licitação 5/2025, cujo objeto consiste na contratação de serviço de transporte escolar, haja vista os indícios de superfaturamento e emprego de recursos vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);

Considerando que os requisitos de admissibilidade estão presentes, visto que a matéria se insere na competência do Tribunal, refere-se a responsável sujeito à sua jurisdição e a peça traz indícios suficientes da irregularidade;

Considerando verificar-se a existência de interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista o potencial risco de dano ao erário;

Considerando que, conforme jurisprudência consolidada do TCU, a aferição da legalidade das despesas realizadas com valores da conta do Fundeb municipal deve ser prioritariamente exercida pelas instâncias de controle locais, não cabendo a este Tribunal o exame de mérito da matéria por meio de denúncias ou representações;

Considerando que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) já se encontra exercendo regularmente a fiscalização desses recursos no âmbito do Processo TCE-PE 25101148-3, inclusive tendo determinado a suspensão preventiva de certame licitatório correlato, o que torna desnecessária a remessa de cópia dos presentes autos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV, 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, e considerá-la prejudicada, uma vez que a fiscalização e a aferição da legalidade das despesas devem ser prioritariamente exercidas pelo órgão de controle local, no caso, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; enviar cópia desta decisão ao denunciante e ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contém informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-017.562/2025-2 (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 Jurisdicionada: Município de Surubim - PE.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.



- 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 1571/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de monitoramento autuado sob a forma de relatório de acompanhamento com o objetivo de verificar o cumprimento da determinação expedida no item 9.1 e da recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 1.719/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas);

Considerando que as referidas deliberações foram direcionadas à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) e ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), visando à mitigação de fragilidades informacionais no sistema Siasgnet/Compras.gov.br e à criação de mecanismo de identificação clara de recursos federais no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

Considerando o exame técnico empreendido pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), no qual restou constatado que a Seges/MGI implementou medidas corretivas robustas — tais como a descontinuidade e migração planejada do Siasgnet, a inserção de alertas para valores desarrazoados e a atualização para suporte de até quatro casas decimais —, ao passo que o CGRNCP instituiu a obrigatoriedade do preenchimento do campo “Fonte Orçamentária” no PNCP;

Considerando que as providências adotadas pelas unidades jurisdicionadas atingiram o escopo das medidas saneadoras propostas, ensejando o acolhimento integral dos pareceres emitidos nos autos no sentido de considerar cumpridas as orientações desta Corte;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, incisos III e V, 243, 250 e 254, todos do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: considerar atendidas as medidas solicitadas na determinação do item 9.1 e na recomendação do item 9.2 do Acórdão 1.719/2025-TCU-Plenário; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução da unidade especializada (peça 178) à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) e ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP); e arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-007.714/2024-6 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Interessados: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Pernambuco (09.795.881/0001-59); Fundação de Apoio a Pesquisa e à Extensão (14.645.162/0001-91); Secretaria de Gestão e Inovação (00.489.828/0073-20); Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (12.517.793/0001-08).

1.2. Unidades Jurisdicionadas: Advocacia-Geral da União; Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Controladoria-geral da União; 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 da Agricultura e Pecuária; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério das Mulheres; Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do



Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Ministério do Esporte; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Turismo; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Ministério dos Povos Indígenas; Ministério dos Transportes; Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda; Senado Federal; Serviços Sociais Autônomos (sistema S); Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Vice-presidência da República (vinculador).

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Jorge André Ferreira de Moraes (148800/OAB-RJ) e Raquel Araujo Simoes (076893/OAB-RJ), representando Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos; Katia Vieira do Vale (11737/OAB-DF), representando Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Amaro Goncalves Mendes Junior (23227/OAB-PE), representando Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Pernambuco.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1572/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na gestão de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) pela Prefeitura Municipal de Igarapava/SP, relacionadas à transferência de recursos da conta do Fundeb para o Instituto de Previdência Municipal (Previgarapava), no exercício de 2024, no montante aproximado de R\$ 2.784.373,33, supostamente destinado ao custeio de despesas previdenciárias em desacordo com a legislação aplicável.

Considerando que a denúncia descreve, em síntese, a utilização de recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento da educação básica para cobertura de despesas previdenciárias com inativos e pensionistas, conduta que, em tese, configura desvio de finalidade e afronta ao arcabouço normativo que disciplina a aplicação dessas verbas;

considerando que o exame de admissibilidade realizado pela unidade técnica se concentrou na verificação da competência desta Corte para apreciar os fatos narrados, condição necessária para o conhecimento da matéria, independentemente da gravidade das irregularidades apontadas;

considerando que, a partir da análise dos extratos e das fontes de financiamento envolvidas, não se evidenciou a presença de recursos oriundos da complementação da União ao Fundeb no período examinado, mas apenas valores provenientes de receitas transferidas e próprias do ente municipal;

considerando que o controle externo dos recursos públicos dos municípios cabe ao tribunal de contas com jurisdição sobre o respectivo ente federativo, no caso, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

considerando que a competência do Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo, está condicionada à fiscalização de recursos federais ou a situações expressamente previstas em sua esfera constitucional de atuação, não se configurando tal hipótese no presente caso; e

considerando que a ausência desse pressuposto impede o prosseguimento da análise, obstando o exame de mérito das irregularidades narradas, sem prejuízo de sua apuração pelo órgão de controle competente;

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) não conhecer da denúncia, por não 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 São Paulo, para adoção das providências que entender cabíveis no âmbito de sua competência;

e) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-009.424/2026-1 (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: Município de Igarapava/SP

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 1573/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia sobre possíveis irregularidades envolvendo a gestão dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no Município de Moju/PA, nos exercícios de 2021 a 2025.

Considerando que o denunciante alegou, em suma, que as informações declaradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) pelo município não seriam fidedignas e que teriam ocorrido movimentações bancárias irregulares na conta única e exclusiva do Fundeb;

considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

considerando que, conforme jurisprudência do Tribunal, a aferição da legalidade das despesas realizadas com valores da conta do Fundeb municipal, independentemente de aporte federal a título de complementação, deve ser prioritariamente exercida pelas instâncias de controle locais (Acórdão 1.765/2010-Plenário, relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira); e

considerando, assim, a competência primária do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) para a verificação da regular aplicação dos recursos do Fundeb em comento;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso III, e 234 e 235 do Regimento Interno-TCU e arts. 104, § 1º, 106, § 4º, inciso II, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, em:

a) conhecer da denúncia, para, no mérito, considerá-la prejudicada;

b) remeter cópia destes autos ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) para adoção das medidas de suas alçadas;

c) comunicar esta decisão ao denunciante;

d) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante;

e) arquivar os autos.

1. Processo TC-009.701/2026-5 (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: Prefeitura Municipal de Moju/PA

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 1574/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações expedidas no âmbito do Acórdão 1.431/2021-TCU-Plenário e do Acórdão 1.310/2022-TCU-Plenário, relativos à atuação da Polícia Federal, da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública na segurança portuária nacional.

Considerando que os autos correspondem à quarta e última rodada de monitoramento das deliberações emanadas por esta Corte, tendo a unidade técnica procedido à avaliação consolidada do grau de implementação das ações previstas nos planos de ação apresentados pelos jurisdicionados;

considerando que, quanto às determinações dirigidas à Polícia Federal e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, verificou-se que as medidas previstas foram majoritariamente implementadas, com destaque para a atualização normativa da atividade de polícia marítima, a reestruturação das unidades especializadas, a criação de instâncias de coordenação e o fortalecimento da atuação interinstitucional;

considerando que parte das ações inicialmente previstas perdeu objeto em razão da superveniência de medidas estruturantes adotadas no âmbito de fiscalizações posteriores que passaram a tratar de forma mais abrangente de temas como cooperação interinstitucional, infraestrutura e soluções tecnológicas aplicadas à segurança portuária;

considerando que, em relação à Conportos, foram implementadas as medidas compatíveis com suas competências institucionais, especialmente no que tange ao estabelecimento de cronograma para certificação das instalações portuárias e à atualização de registros em sistema internacional;

considerando que algumas das ações atribuídas à Conportos foram consideradas insubsistentes, seja por impossibilidade de execução isolada, seja por sua absorção em políticas públicas e deliberações posteriores de caráter mais abrangente;

considerando que o monitoramento evidenciou benefícios relevantes de natureza institucional, operacional e de governança, com destaque para o fortalecimento da Polícia Marítima, a melhoria da coordenação entre atores e o aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento da segurança portuária; e

considerando, por fim, que a unidade técnica concluiu pelo esgotamento das providências necessárias ao acompanhamento das deliberações e propôs o encerramento do monitoramento com o arquivamento dos autos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 243, 250, II e III, 254, 143, inciso V, “a” e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2.1 e 9.1.2.3 do Acórdão 1.431/2021-TCU-Plenário e dos subitens 1.5.1 e 1.5.2 do Acórdão 1.310/2022-TCU-Plenário;

b) considerar insubsistentes, por perda superveniente de utilidade, as deliberações constantes dos subitens 9.1.2.2, 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 1.431/2021-TCU-Plenário;

c) considerar atendidas, em seu conjunto, as determinações dirigidas à Polícia Federal, à Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, em face do cumprimento direto das medidas ou de sua absorção por ações estruturantes supervenientes;

d) determinar o arquivamento definitivo destes autos ao processo TC 040.799/2020-4;

e) comunicar esta decisão à Polícia Federal, à Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos) e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública;



f) determinar o arquivamento dos presentes autos.

1. Processo TC-019.726/2021-0 (MONITORAMENTO)
 - 1.1. Unidade: Polícia Federal
 - 1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 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: Irma Claudia do Nascimento Moraes (OAB/DF 48.255) e Michelle Marry Marques da Silva (OAB/DF 25.746), representando a Advocacia-Geral da União
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1575/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas na gestão do Hospital Natividade, mantido pela Caixa dos Pobres de Natividade, no Município de Natividade (RJ), consubstanciadas em supostos desvios de verbas públicas destinadas a essa unidade hospitalar, especialmente recursos oriundos de emendas parlamentares estaduais e federais e do Sistema Único de Saúde (SUS);

Considerando as diligências autorizadas pelo Ministro-Relator ao Município de Natividade (RJ) e ao Hospital Natividade (despacho à peça 10), com vistas a apurar a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados à entidade;

Considerando que o Município de Natividade (RJ), embora cientificado da diligência, não apresentou resposta, ao passo que o Hospital Natividade encaminhou manifestação;

Considerando que, no curso da instrução, sobreveio a edição do Decreto Municipal 225/2025, publicado em 27/11/2025, por meio do qual aquele Município decretou a intervenção administrativa, operacional e financeira no Hospital Natividade, com a finalidade de assegurar a continuidade e a regularidade dos serviços públicos de saúde indispensáveis à população;

Considerando que o aludido decreto registrou a contratação, pelo Município, de auditoria técnica especializada para examinar a gestão, a execução do convênio e a prestação de contas do Hospital Natividade, tendo o respectivo relatório apontado graves irregularidades administrativas, financeiras e operacionais, com recomendação de glosa cautelar de recursos no valor de R\$ 553.789,62 (peça 216);

Considerando que tal atuação demonstra o exercício, pelo ente federado contratante, da fiscalização primária da execução contratual e do cumprimento das metas pactuadas, em conformidade com as diretrizes da Portaria GM/MS 3.410/2013 (atual Anexo 2 do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação GM/MS 2/2017);

Considerando, portanto, que os fatos denunciados já estão sendo tratados no âmbito do Município de Natividade (RJ), podendo a atuação em nível primário ser suficiente para dar o adequado encaminhamento, revela-se desnecessária, neste momento, ação direta do Tribunal (art. 106, § 3º, Resolução TCU 259/2014); e

Considerando os pareceres exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde às peças 217-218,

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

- a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;
- b) considerar prejudicada a continuidade do exame da denúncia, haja vista a preexistência de ações de controle no âmbito da unidade jurisdicionada;
- c) levantar o sigilo do processo, com exceção das peças que identifiquem a pessoa da denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;



d) informar a prolação do presente Acórdão ao Município de Natividade (RJ), ao Hospital Natividade e à denunciante; e

e) arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-008.121/2025-7 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Município de Natividade (RJ).

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1576/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se aprecia pedido de reexame interposto às peças 30-32 contra o Acórdão 2.569/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, por meio do qual este Tribunal considerou improcedente denúncia acerca de decreto do Distrito Federal que, supostamente, restringiria a progressão regular da carreira das Praças da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e contrariaria a Lei Federal 12.086/2009, além de possíveis vícios contidos nos Editais 14 e 15 – PMDF/DEC/APMB, que regem a convocação e seleção interna para o Curso de Habilitação de Oficiais Administrativos, Especialista e Músicos;

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peças 34-35), mediante os quais defendeu o não conhecimento do pedido de reexame por ausência de legitimidade recursal da denunciante;

Considerando que a recorrente/denunciante não figura nos autos como parte processual (responsável ou interessada), não lhe sendo admitida, portanto, a prática de atos processuais tais qual a interposição de recurso (arts. 144, §§ 1º e 2º, e 145, caput, do Regimento Interno/TCU);

Considerando que a recorrente não evidenciou razão legítima para intervir no processo (art. 146, §§ 1º e 2º, RITCU), não tendo sequer formulado pedido neste sentido; e

Considerando que a decisão ora recorrida não impingiu à recorrente qualquer sucumbência, sanção ou prejuízo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, IV, “b”, do Regimento Interno, em:

a) não conhecer do pedido de reexame, em razão da ausência de legitimidade recursal, nos termos dos arts. 48 da Lei 8.443/1992 e 282 do Regimento Interno/TCU; e

b) informar à recorrente a prolação do presente Acórdão.

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

1.1. Recorrente: Identidade Preservada (art. 55, Caput, da Lei N. 8.443/1992) ().

1.2. Órgão: Polícia Militar do Distrito Federal.

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 1577/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de supostas irregularidades nos gastos com diárias, indenizações por deslocamento e despesas com passagens aéreas no âmbito do Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 4ª Região (CRT-04), especificamente relacionadas às despesas de seu Conselheiro-Presidente;

Considerando que, segundo a denunciante, no período de 1º/1/2025 a 19/11/2025, teriam sido pagas 191,5 diárias e indenizados 50.671,40 km percorridos, totalizando R\$ 280.327,53 em despesas com diárias, deslocamentos e adicional de embarque, além de viagens aéreas custeadas pela entidade;

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

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

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação às peças 8-10,

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

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

b) encaminhar cópia dos autos ao Conselho Federal dos Técnicos Industriais, excluídas as peças que contenham elementos identificatórios da denunciante, para que promova a apuração dos fatos noticiados e adote as providências cabíveis, com a devida divulgação dos resultados das medidas implementadas na aba "Transparência e Prestação de Contas" de seu portal na internet, sob a forma de registro sintético;

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

d) informar a prolação do presente Acórdão ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 4ª Região e à denunciante; e

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

1. Processo TC-023.106/2025-5 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 4ª Região - CRT-4.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1578/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 788/2026-TCU-Plenário, item 9.3, de minha relatoria, proferido nos autos do TC-018.938/2025-6, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 15, 105 e 243, do Regimento Interno/TCU, c/c art.17 da Resolução 315/2020 TCU, ACORDAM em:


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

a) considerar atendidas as medidas solicitadas no item 9.3, do Acórdão 788/2026-TCU Plenário, relatoria do Ministro Antonio Anastasia;

b) informar ao 2º Batalhão Logístico do Exército Brasileiro o presente Acórdão ora encaminhado pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

c) apensar o processo ao processo originador (TC 018.938/2025- 6), nos termos do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020.

1. Processo TC-009.054/2026-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: 2º Batalhão Logístico.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1579/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto o processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) expedir quitação da multa cominada à Sra. Edymara Inês Morschel Barbosa (931.353.518-15) pelo item 9.4 do Acórdão 3.051/2016 – TCU – Plenário, alterado pelo item 9.2.2 do Acórdão 1.497/2022 – TCU – Plenário, consoante comprovantes acostados aos autos;

b) após a adoção das medidas sugeridas, restituam-se os autos à Sediv para o acompanhamento do parcelamento do débito solidário imputado à responsável pelo item 9.3 do Acórdão 3.051/2016 – TCU – Plenário, alterado nos termos do item 9.2.1 do Acórdão 1.497/2022 – TCU – Plenário; e

c) informar aos interessados que o presente Acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Data Evento	D/C	Valor
30/11/2016	D	R\$ 7.000,00
25/07/2022	C	R\$ 264,11
13/02/2023	C	R\$ 1.000,00
13/02/2023	C	R\$ 500,00
14/03/2023	C	R\$ 1.000,00
02/05/2023	C	R\$ 239,19
08/05/2023	C	R\$ 1.000,00
09/06/2023	C	R\$ 500,00
10/07/2023	C	R\$ 1.000,00
10/08/2023	C	R\$ 500,00
11/09/2023	C	R\$ 500,00
10/10/2023	C	R\$ 500,00
13/11/2023	C	R\$ 120,00
11/12/2023	C	R\$ 200,00
09/01/2024	C	R\$ 200,00
09/02/2024	C	R\$ 285,53
08/03/2024	C	R\$ 200,00
10/04/2024	C	R\$ 200,00
09/05/2024	C	R\$ 100,00
10/06/2024	C	R\$ 125,66


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

10/07/2024	C	R\$	100,00
09/08/2024	C	R\$	100,00
10/09/2024	C	R\$	81,00
09/10/2024	C	R\$	500,00
07/11/2024	C	R\$	638,70

Saldo do débito em
11/02/2026 R\$ 3,77

1. Processo TC-033.285/2023-3 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
 - 1.1. Responsáveis: Edymara Inez Morschel Barbosa (931.353.518-15); Toda Comunicacao Editora Ltda - Me (04.275.997/0001-43).
 - 1.2. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/PR (00.414.607/0013-51).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
 - 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
 - 1.7. Representação legal: Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ), Renato Otto Kloss (117.110/OAB-RJ) e outros, representando Edymara Inez Morschel Barbosa.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1580/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada por Cozil Equipamentos Industriais Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 1/2026, sob a responsabilidade do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região (CISMEL), destinado ao registro de preços para eventual aquisição de módulos de processamento acelerado de resíduos orgânicos (compostagem acelerada);

Considerando que a representante alegou, em síntese, a ocorrência de direcionamento do edital para empresa específica, descumprimento de requisitos essenciais do certame pela vencedora, sua desclassificação indevida por erro formal sanável, violação ao princípio da isonomia, exigências editalícias restritivas à competitividade, fragilidade dos laudos técnicos, homologação prematura do certame, rejeição indevida do recurso administrativo e ofensa ao contraditório e à ampla defesa, dentre outras irregularidades;

Considerando que, em atendimento à diligência efetuada pela unidade técnica, o CISMEL informou que nenhum dos vinte e cinco municípios consorciados comunicou eventual utilização de recursos federais na fase interna do certame, bem como que desconhece a existência de recursos oriundos de termo de ajuste de conduta da Petrobras;

Considerando, igualmente, que o edital não indica a utilização de recursos federais para fazer face às despesas relacionadas à contratação;

Considerando, ademais, que a matéria dos autos está sendo tratada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), no âmbito de representação proposta pela mesma empresa ora representante, tendo sido indeferido pedido de medida cautelar de suspensão do Pregão Eletrônico 1/2026, com determinação de regular prosseguimento para instrução e exame de mérito;

Considerando que, ausentes evidências da utilização de recursos federais na presente aquisição, exclui-se a competência deste Tribunal, nos termos do art. 235 do Regimento Interno/TCU; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 28-29,



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

- a) não conhecer da representação, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;
- b) informar a prolação do presente Acórdão ao Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região e à representante; e
- c) arquivar os autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-008.977/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Cozil Equipamentos Industriais Ltda. (CNPJ: 54.177.886/0001-72).

1.6. Representação legal: Ricardo Fatore de Arruda (363806/OAB-SP), representando Cozil Equipamentos Industriais Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1581/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo em que solicita realização de auditoria acerca da consistência das projeções fiscais do Governo Federal, da evolução recente do resultado primário e nominal das contas públicas, bem como de eventuais subestimações de despesas, superestimações de receitas ou omissões de riscos fiscais relevantes, no âmbito do Ministério da Fazenda (MF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Casa Civil da Presidência da República;

Considerando que a Constituição Federal outorga à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às Comissões técnica ou de inquérito daquelas Casas Legislativas a competência para solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de auditorias (art. 71, IV), não se encontrando a petição em referência encampada pelo Colegiado competente;

Considerando, ademais, que a peça inicial não apresenta indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade aptos a justificar o processamento do pedido como representação, uma vez que se apoia essencialmente em notícia veiculada em plataforma de informações, com referência a indicadores divulgados pelo Banco Central do Brasil, sem indicação precisa de dispositivo legal violado, ato administrativo específico, nexos causal entre conduta apontada e responsável individualizado, ou demonstração mínima de manipulação, omissão ou inconsistência deliberada nas projeções fiscais do Poder Executivo;

Considerando que a existência de déficit nominal elevado, deterioração do resultado primário ou aumento do endividamento, por si só, não caracteriza irregularidade ou ilegalidade específica apta a ensejar o conhecimento de representação, não substituindo a apresentação dos indícios mínimos exigidos pelo art. 235, caput, do Regimento Interno do TCU e pelo art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

Considerando que os temas relativos à consistência das projeções fiscais, à qualidade das estimativas de receitas e despesas, à transparência dos riscos fiscais, à evolução do resultado primário e nominal e à trajetória da dívida pública já se encontram sob acompanhamento sistemático desta Corte, no exercício de suas competências constitucionais e legais, a exemplo dos acompanhamentos bimestrais da execução orçamentária e financeira da União (Acórdãos 2.862/2025, 2.923/2025 e 1.065/2026, todos do Plenário e de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), do acompanhamento dos



Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária Anual, do acompanhamento da dívida pública (TC 022.342/2025-7) e da apreciação anual das Contas do Presidente da República;

Considerando que, a partir dos elementos apresentados nos autos, não se evidencia, neste momento, necessidade de instauração de fiscalização específica nos termos postulados pelo parlamentar representante; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (peças 4-5),

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

a) não conhecer da presente documentação como representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e no art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) informar a prolação do presente Acórdão à autoridade representante, esclarecendo que a gestão orçamentária e fiscal da União, assim como o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da legislação correlata, a exemplo da Lei Complementar 200/2023, constituem objeto de trabalhos sistemáticos e periódicos realizados por este Tribunal; e

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

1. Processo TC-009.939/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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. Representante: Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo.

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1582/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação autuada em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 1087/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, prolatado no TC 022.197/2024-9, com o objetivo de averiguar: o efetivo cumprimento da cautelar referendada pelo Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário; a regularidade dos procedimentos adotados para a contratação emergencial empreendida por meio dos Contratos 27/2024 e 28/2024 com vistas a suprir o objeto do Pregão Eletrônico 90013/2024 — então suspenso cautelarmente; e a razoabilidade da substituição do Contrato 9/2021, então vigente, pelos contratos realizados por meio daquele pregão, todos sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro);

Considerando as diligências efetivadas pela unidade técnica ao Inmetro em relação ao Contrato 9/2021 e aos Contratos Emergenciais 27/2024 e 28/2024, em especial com vistas a esclarecer se a manutenção daquele primeiro contrato seria mais vantajosa à Administração do que a solução emergencial adotada e para subsidiar a análise acerca da observância do princípio da autotutela administrativa;

Considerando que, em resposta à diligência, o Inmetro esclareceu que o serviço executado no âmbito do Contrato 9/2021, firmado com a empresa Log Rio Transporte e Turismo Eireli, vinha sendo prestado de forma deficiente, com reiterados descumprimentos contratuais registrados no Processo de Sanção 0052600.004277/2021-89, relacionados à má qualidade da prestação dos serviços e à falta de



pontualidade, que culminaram na aplicação de penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração Pública Federal, no âmbito da autarquia, pelo prazo de dois anos;

Considerando que, à luz do quadro fático evidenciado pela entidade, não seria razoável exigir da autarquia a manutenção do Contrato 9/2021;

Considerando que, diante do encerramento do Contrato 9/2021, a opção administrativa pela contratação emergencial, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, mostrou-se compatível com o dever de continuidade do serviço público e com a necessidade de preservação do interesse público primário, conciliando o cumprimento da medida cautelar suspensiva com a necessidade concreta de evitar a paralisação das atividades do Inmetro;

Considerando que a contratação emergencial observou os ritos e as cautelas exigíveis, tendo o Inmetro consultado cerca de vinte empresas do setor, das quais três apresentaram propostas, sendo selecionadas as prestadoras tecnicamente habilitadas que ofereceram as condições mais vantajosas, sem que se verificassem indícios de direcionamento indevido ou de ausência de motivação na escolha das contratadas;

Considerando que a análise da conduta administrativa deve sopesar as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e as exigências atribuíveis ao seu cargo, nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tendo a Administração se deparado com o desafio simultâneo de cumprir a decisão cautelar suspensiva deste Tribunal, assegurar a continuidade de serviço essencial e afastar empresa que não vinha executando o objeto contratual a contento;

Considerando que, ante a inexistência de indícios de efetivo descumprimento de medida cautelar proferida por este Tribunal, a solução emergencial adotada pelo Inmetro não se revela desarrazoada ou incompatível com os deveres de boa administração; e

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 52-53,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, “a”, do RI/TCU, em promover o arquivamento do processo e informar a prolação deste Acórdão ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

1. Processo TC-011.064/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1583/2026 - TCU - Plenário

Trata-se estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC) e de Gustavo Diniz Ferreira Gusso, na qualidade de ex-presidente da entidade, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados por força do Convênio 691/2009 (Siafi 728.048).

Considerando que, por meio do Acórdão 1.857/2024-TCU-Plenário, este Tribunal condenou os responsáveis, solidariamente, ao pagamento do débito apurado e, individualmente, ao recolhimento das multas aplicadas com fundamento na Lei 8.443/1992;

considerando o trânsito em julgado da deliberação condenatória (peça 237);

considerando que os responsáveis comprovaram o recolhimento integral das multas individuais e da parcela remanescente do débito solidário, conforme peças 258, 282, 283, 287 e 288;



considerando os pareceres convergentes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido da quitação dos responsáveis;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso V, e 218 do Regimento Interno do TCU, em:

a) expedir quitação a Gustavo Diniz Ferreira Gusso e à Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade em razão do recolhimento integral das multas individuais aplicadas pelo subitem 9.2 do Acórdão 1.857/2024-TCU-Plenário;

b) expedir quitação a Gustavo Diniz Ferreira Gusso e à Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade em razão do recolhimento integral do débito solidário imputado pelo subitem 9.1 do Acórdão 1.857/2024-TCU-Plenário;

c) informar o teor desta decisão aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS); e

d) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-030.971/2015-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

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

1.2. Órgão/Entidade: Diretoria-executiva do Fundo Nacional de Saúde.

1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1584/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de supostas irregularidades na fase de análise documental e comprovação de experiência profissional do Concurso Público (Edital 001/2025) conduzido pela Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA).

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade fixados no Regimento Interno do TCU;

considerando que o denunciante alega a exigência de critérios extra-editalícios de exclusão por parte do setor de Recursos Humanos, pautados na nomenclatura formal de cargos anteriormente exercidos, o que caracterizaria suposto desvio de finalidade para beneficiar empregados comissionados da própria estatal mais bem posicionados no cadastro de reserva;

considerando que as respostas apresentadas em sede de oitiva prévia e diligências demonstraram que as avaliações da experiência profissional foram pautadas na análise material e substantiva do conteúdo das atividades descritas nas certidões dos candidatos frente às atribuições nucleares e finalísticas de engenharia previstas no Anexo II do instrumento convocatório;

considerando que as eliminações de candidatos decorreram da verificação objetiva de que a experiência anterior apresentada possuía caráter predominantemente técnico e operacional, não restando demonstrado o exercício orgânico das atividades finalísticas da área de Engenharia de Instalações Marítimas exigidas pelo certame;

considerando que o cruzamento de dados com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) revelou que nenhum dos candidatos aprovados com vínculo funcional prévio



junto à PPSA concorre ao cargo objeto da controvérsia (Lote 406), restando inteiramente desprovida de amparo fático a tese de direcionamento ou conflito de interesses;

considerando, ademais, que o Poder Judiciário (TRF da 2ª Região), provocado por meio de mandados de segurança individuais impetrados por candidatos do certame, vem indeferindo os pleitos liminares por reconhecer a legalidade e a fundamentação técnica das decisões administrativas adotadas pela PPSA;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica especializada pelo conhecimento e improcedência da denúncia;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso III, 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e nos arts. 103, §1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) levantar o sigilo que recai sobre as peças do processo, à exceção daquelas que contenham informações pessoais que permitam a identificação do denunciante;
- c) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 39 à Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e ao denunciante; e
- d) arquivar os autos.

1. Processo TC-006.481/2026-4 (DENÚNCIA)

1.1. Unidade: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-Sal Petróleo S.A - PPSA.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Vinícius Barros Rezende (OAB-RJ 106.790) e outros, representando a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-Sal Petróleo S.A – PPSA.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1585/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, noticiando supostas irregularidades na aplicação de recursos parafiscais pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Rio de Janeiro (Senac/RJ) – Unidade Bonsucesso, relacionadas à suposta obsolescência da infraestrutura computacional utilizada no curso de Design Gráfico Digital, ao descumprimento de ofertas publicitárias e a falhas na infraestrutura física da unidade (manutenção de bebedouros e cobrança por copos descartáveis).

Considerando que, embora o denunciante possua legitimidade ativa para provocar este Tribunal, a peça inicial não preenche os requisitos de admissibilidade fixados no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

considerando que os fatos narrados dizem respeito a aspectos rotineiros de gestão operacional, pedagógica e comercial do Senac/RJ, os quais se inserem na esfera de discricionariedade administrativa da entidade e na sua relação estritamente privada com os usuários dos serviços educacionais;

considerando que o controle finalístico exercido por esta Corte de Contas sobre os Serviços Sociais Autônomos não abrange a fiscalização direta da adequação de materiais publicitários, o cumprimento de promessas de cunho comercial, a conformidade com o Código de Defesa do Consumidor ou rotinas ordinárias de manutenção predial;

considerando que as supostas irregularidades carecem de densidade jurídica, não vindo acompanhadas de indícios mínimos de desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos, de



fraude ou dano ao erário, evidenciando-se a ausência de interesse público relevante e a baixa materialidade da ocorrência;

considerando que eventuais controvérsias sobre a qualidade dos serviços prestados ou alegadas práticas comerciais abusivas devem ser submetidas às instâncias internas da própria entidade, aos órgãos de proteção e defesa do consumidor ou ao Poder Judiciário;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica pelo não conhecimento da denúncia;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 234, 235, parágrafo único, e 236, § 1º, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

não conhecer da documentação como denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade;

considerar prejudicado o pedido da medida cautelar;

c) levantar o sigilo que recai sobre as peças do processo, à exceção daquelas que contenham informações que permitam a identificação do denunciante;

d) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 8 ao denunciante;

e) deferir o pedido formulado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Rio de Janeiro (Senac/RJ) à peça 11, facultando-lhe o pleno acesso ao processo, à exceção das peças que contenham a identificação do denunciante; e

f) arquivar os autos.

1. Processo TC-011.656/2026-3 (DENÚNCIA)

1.1. Unidade: Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Aline Alves Ferreira (OAB/RJ 131694) e outras, representando Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1586/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Presidente da Fundação Nacional de Artes – Funarte (peça 225), solicitando a dilação do prazo originalmente pactuado para o cumprimento das determinações contidas no Acórdão 939/2025 – Plenário (peça 52), ora monitoradas por meio do Acórdão 3.024/2025 - Plenário (peça 187).

Considerando que, não obstante a solicitação de prazo adicional "até 29/5/2025", resta evidente que a intenção da entidade era estender o limite até 29/5/2026;

considerando que, ainda assim, o aludido termo final já se encontra expirado, o que torna inócua a concessão do prazo nos exatos termos em que foi pleiteado;

considerando, todavia, as justificativas técnicas apresentadas pela Funarte (Despacho COPLAG 190857), que demonstram que a conclusão das medidas destinadas ao aprimoramento da transparência ativa dos processos administrativos eletrônicos depende da reabilitação do módulo de pesquisa pública do sistema SEI/Funarte no ambiente tecnológico hospedado;

considerando a conveniência de se fixar um prazo razoável para que a unidade jurisdicionada conclua as ações remanescentes, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “e”, Regimento Interno do TCU, em:



a) conceder novo prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, para que a Fundação Nacional de Artes conclua a execução das ações remanescentes do plano de ação e comprove o cumprimento integral das determinações do Acórdão 939/2025 – Plenário (peça 52), ora monitoradas por meio do Acórdão 3.024/2025 - Plenário;

b) informar o teor desta deliberação à Fundação Nacional de Artes; e

c) restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Tecnologia e Cultura (AudEducação) para continuidade do monitoramento.

1. Processo TC-017.084/2025-3 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade: Fundação Nacional de Artes.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) e Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1587/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento destinado a verificar o cumprimento das recomendações constantes dos subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 989/2024-TCU-Plenário, pelo qual foi apreciada auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com o objetivo de avaliar a fiscalização da execução dos investimentos obrigatórios previstos no termo aditivo de prorrogação antecipada da concessão ferroviária Malha Paulista.

Considerando que, por meio do Acórdão 1.400/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, este Tribunal considerou cumprida a determinação do subitem 9.1 e implementadas as recomendações dos subitens 9.2.3 e 9.2.5 do Acórdão 989/2024-TCU-Plenário, remanescendo o monitoramento dos subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4;

Considerando que a ANTT incorporou inspeções de acompanhamento de obras e de investimentos aos Planos Anuais de Fiscalização do Transporte Ferroviário de 2025 e de 2026, com a fixação de meta de emissão de 100% dos relatórios de fiscalização no prazo contratual, restando implementada, como rotina da área técnica, a recomendação do subitem 9.2.2;

Considerando que, quanto à recomendação do subitem 9.2.1, a ANTT desenvolve o Regulamento das Condições Gerais de Transporte Ferroviário, cuja minuta de Norma 1A prevê a alocação de riscos e a matriz de riscos como cláusula e anexo obrigatórios do contrato de concessão, bem como seção específica sobre termos aditivos, não tendo sido, contudo, publicada norma definitiva nem demonstrado o aproveitamento das lições aprendidas relativas ao tratamento dos riscos alheios à atuação da concessionária, finalidade precípua da recomendação;

Considerando que, quanto à recomendação do subitem 9.2.4, encontram-se em curso, na Coordenação de Atos Normativos da ANTT, estudos voltados à elaboração de minuta normativa para a seleção da empresa especializada independente (Processo ANTT 50500.012772/2025-98), sem que apresentadas evidências de sua implementação;

Considerando as razões expostas na instrução elaborada pela unidade técnica (peças 39-40);

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso III, c/c o art. 243 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) considerar implementada a recomendação constante do subitem 9.2.2 do Acórdão 989/2024-TCU-Plenário;

b) considerar em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.2.1 e 9.2.4 do Acórdão 989/2024-TCU-Plenário;



- c) restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) para prosseguimento do monitoramento das recomendações em implementação; e
- d) informar à ANTT o teor desta deliberação.

1. Processo TC-018.251/2024-2 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
- 1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1588/2026 - TCU - Plenário

Trata-se estes autos de processo de recolhimento administrativo parcelado (RAP), autuado em conformidade com o art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014, relativo à dívida imputada à responsável Maria Marta Baião Seba, no âmbito do processo originador TC 011.543/2015-9.

Considerando que o processo originador trata de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República, em desfavor do Centro de Informação Mulher - CIM e de sua então Presidente, Maria Marta Baião Seba, em razão da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados por força do Convênio nº 168/2008-SPM/PR (Siafi nº 637.902), que visava à execução do Projeto "HISTÓRIA DE MULHER";

considerando que, por meio do subitem 9.3 do Acórdão nº 3.067/2019 – TCU – Plenário, este Tribunal aplicou à Maria Marta Baião Seba a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 10.000,00, fixando-lhe prazo para comprovar o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional;

considerando que a responsável recolheu integralmente a multa que lhe foi cominada, conforme demonstrado pelas pesquisas realizadas no Sistema de Gestão do Recolhimento da União – SISGRU juntada, peça 43, bem como o demonstrativo de débito à peça 44;

considerando que eventuais divergências formais de datas registradas entre o SISGRU e o demonstrativo de débito foram devidamente saneadas e justificadas pela unidade técnica por meio do Termo acostado à peça 45;

considerando os pareceres convergentes da unidade técnica especializada e do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) no sentido de que a sanção pecuniária restou inteiramente cumprida, restando preenchidos os requisitos para a concessão de quitação,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso I, e 218 do Regimento Interno do TCU, em:

expedir quitação à responsável Maria Marta Baião Seba (CPF: 578.035.107-44), ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada por força do subitem 9.3 do Acórdão nº 3.067/2019 – TCU – Plenário; e

determinar o apensamento definitivo destes autos ao processo originador de tomada de contas especial (TC 011.543/2015-9), nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, uma vez que não restam providências adicionais a serem adotadas neste feito.

1. Processo TC-003.037/2026-6 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

- 1.1. Responsável: Maria Marta Baião Seba (578.035.107-44).
- 1.2. Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.
- 1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.



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

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 1589/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de embargos de declaração opostos pela L8 Group S.A. ao Acórdão 1216/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, que referendou a revogação da medida cautelar anteriormente concedida e ratificou o indeferimento do pleito dessa empresa de ingressar como parte interessada nestes autos, que versam sobre representação acerca de possíveis irregularidades no Chamamento Público 591/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Considerando que a embargante sustenta a existência de omissões, contradições e obscuridades no acórdão atacado, sob o argumento de que detém interesse jurídico qualificado para atuar como interessada no processo por ter sido classificada em primeiro lugar na fase preliminar do certame e, por isso, possuir direito subjetivo de ser convocada caso as irregularidades apontadas na habilitação da XPTO Inc Tecnologia Ltda. — empresa vencedora e atual signatária do contrato — venham a ser reconhecidas por esta Corte;

considerando que, a título subsidiário, na hipótese de inadequação formal da via eleita, a recorrente pleiteia a aplicação do princípio da fungibilidade recursal com vista a que seus embargos possam ser recebidos como “pedido de reconsideração” ou “direito de petição”;

considerando que a jurisprudência deste Tribunal é clara no sentido de que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo (vide Acórdãos 1.251/2017, 1.667/2017, 1.955/2017, 455/2019 e 1.769/2022, todos do Plenário);

considerando que a referida empresa — mesmo sob a condição de representante — não figura como responsável nem teve o seu ingresso admitido como interessada nestes autos, haja vista que a decisão recorrida expressamente indeferiu o seu pedido de habilitação;

considerando que, por não ser parte no processo, a representante não possui legitimidade para exercer faculdades processuais, a exemplo de interpor recursos e de requerer direito de petição durante o curso deste feito, nos termos do art. 144, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

considerando que a embargante tampouco logrou demonstrar na sua peça recursal razão legítima para intervir no processo, nos termos dos arts. 146 e 282 do referido regimento, pois a classificação provisória de primeiro lugar em fase preliminar de chamamento público no qual se apuram indícios de irregularidade configura mera expectativa de direito, não sendo, por conseguinte, motivo suficiente para evidenciar possibilidade de real lesão a direito subjetivo próprio em decorrência de futura decisão a ser adotada nestes autos, até mesmo porque a signatária do contrato associativo celebrado com a estatal foi a empresa XPTO Inc Tecnologia Ltda., e não a ora recorrente;

considerando, portanto, que os aclaratórios não atendem aos requisitos de admissibilidade, por restar categoricamente caracterizada a falta de legitimidade para recorrer,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 143, inciso V, alínea “f”, e § 3º e o art. 287, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer dos embargos de declaração e informar a embargante e os interessados acerca desta deliberação.

1. Processo TC-004.812/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Embargante: L8 Group S.A. (19.952.299/0001-02).

1.2. Interessados: Serviço Federal de Processamento de Dados (33.683.111/0001-07); Xpto Inc Tecnologia Ltda. (59.394.375/0001-26).


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

- 1.3. Órgão/Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados.
- 1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.7. Unidade Técnica: não atuou.
- 1.8. Representação legal: Kely Dorneles dos Santos (93878/OAB-RS) e Alexandre Uellner e Silva (50878/OAB-RS), representando L8 Group S.A.; Felipe Aires Coelho Araujo Dias (46210/OAB-DF), Peter Rodrigues Fernandes (55526/OAB-DF) e outros, representando Xpto Inc Tecnologia Ltda.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1590/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de pedido de reexame interposto por Arnaldo Gonçalves de Araújo Eireli (peças 31-38) contra o Acórdão 783/2026 - Plenário (peça 27), que julgou improcedente representação acerca de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90153/2025, conduzido pelo Complexo Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná (HC-UFPR/Ebserh).

Considerando que, nos termos da pacífica jurisprudência desta Corte de Contas, o papel do representante se esgota com a provocação do controle externo, não lhe sendo conferida, automaticamente, a condição de parte ou de interessado habilitado a recorrer das deliberações de mérito;

considerando que a recorrente não demonstrou a existência de direito subjetivo próprio afetado pela deliberação recorrida, o que afasta a sua legitimidade ativa e o interesse recursal;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica pelo não conhecimento do recurso;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 48 da Lei 8.443/1992, 143, inciso IV, alínea "b", 146 e 282 do Regimento Interno do TCU, em:

- a) não conhecer do pedido de reexame interposto por Arnaldo Gonçalves de Araújo Eireli; e
- b) informar o conteúdo desta deliberação e da instrução à peça 40 ao recorrente e ao Complexo Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná – UFPR/Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh.

1. Processo TC-005.028/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Recorrente: Arnaldo Goncalves de Araujo Eireli (01.083.417/0001-28).
- 1.2. Unidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh - Complexo do Hospital de Clínicas da UFPR.
- 1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa
- 1.6. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: Jose Henrique Kleina (OAB/PR 117498), e outros, representando Arnaldo Goncalves de Araujo Eireli.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1591/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de supostas irregularidades na Oportunidade 7004553654, de responsabilidade da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos jurídicos para atuação em contencioso judicial e administrativo, em larga escala, nos Estados do Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão, Ceará, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Paraíba.



Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade fixados no Regimento Interno do TCU;

considerando que o representante contesta a legalidade de critérios de pontuação técnica (Adendo D) que conferem pontuação a licitantes que possuam escritórios com estabelecimento físico nas capitais da Área Nordeste há mais de seis meses da data de publicação do edital, alegando restrição à competitividade, bem como inconsistências em itens de avaliação documental;

considerando que a exigência de escritório local se restringe às capitais de Aracaju/SE e Natal/RN, localidades com elevado volume histórico de demandas massificadas da estatal, não configurando condição de habilitação (barreira de entrada), mas legítimo critério de pontuação técnica voltado a aferir a consolidação e a familiaridade do prestador com o contencioso regional;

considerando que o peso atribuído ao referido item é reduzido (apenas 10 pontos em um universo de 130 possíveis, ou 7,69%), inserindo-se na margem de discricionariedade técnica conferida à Administração pela Lei 13.303/2016 para seleção da proposta de melhor combinação de técnica e preço;

considerando que a inconsistência formal de pontuação apontada na inicial foi tempestivamente reconhecida e corrigida pela Petrobras por meio da edição da Circular 3, com a republicação do Adendo D ajustado e a concessão de prazo suplementar para a formulação das propostas, preservando a isonomia e o julgamento objetivo;

considerando que a ampla competitividade do certame restou plenamente demonstrada pelo comparecimento fático de 41 propostas distribuídas entre os três lotes excludentes, contando inclusive com a participação do próprio representante;

considerando, ademais, que o Poder Judiciário (TRF da 2ª Região), provocado por meio do Mandado de Segurança 5031822-39.2026.4.02.5101/RJ, indeferiu os pleitos liminares de suspensão do certame por não vislumbrar ilegalidade nos critérios editalícios da Companhia;

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) 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 nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU; 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e 8º, § 3º, incisos II e III, c/c o art. 11, inciso III, ambos da Resolução-TCU 294/2018, em:

- a) conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) manter o sigilo sobre as peças classificadas pela Petrobras como de natureza comercialmente sensível ou sigilosa;
- c) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 30 à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e ao representante; e
- d) arquivar os autos.

1. Processo TC-006.929/2026-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A..

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: Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (OAB/RJ 165060), Marcio Luiz Gomes Nunes (OAB/RJ 112199) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Bruno Molinar Mauad (OAB/MG 106429), representando Molinar Advogados Associados.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1592/2026 - TCU - Plenário



Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pela Superintendência Regional de Administração do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos no Amazonas, para contratação de serviços de gestão da frota de veículos oficiais, com valor estimado de R\$ 1.810.113,55.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos na Lei 14.133/2021 e no Regimento Interno do TCU;

considerando que a representante contesta a exigência editalícia de desconto mínimo linear de 22,75% para peças e serviços em concessionárias autorizadas, alegando restrição à competitividade e inexecutabilidade da proposta;

considerando que a jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdão 1.633/2020-Plenário) assenta que a fixação de percentual mínimo de desconto é legítima e equivale, por via indireta, à definição de preço máximo referencial, buscando assegurar o menor dispêndio para a Administração, em consonância com os arts. 33, inciso II, e 34 da Lei 14.133/2021;

considerando que as regras editalícias definem critérios objetivos para a aceitabilidade das propostas perante o poder público, não interferindo nos arranjos contratuais privados estabelecidos entre a gerenciadora da frota e sua rede credenciada;

considerando que a ampla competitividade restou demonstrada pela participação efetiva de seis empresas na fase de lances do certame;

considerando que a alegação de inexecutabilidade carece de amparo fático, visto que a própria representante ofertou desconto de 27,07% — patamar superior ao mínimo exigido —, sagrando-se vencedora do certame com proposta validada pelo órgão licitante;

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações 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, inciso V, alínea “a”, 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, 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) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 9 à representante e à Superintendência Regional de Administração do MGI no Amazonas; e
- c) arquivar os autos.

1. Processo TC-011.236/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

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: Gabriela Casciano Correa da Costa (OAB/SP 445391), representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1593/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico SRP 90002/2026, conduzido pelo 2º Batalhão de Engenharia de Combate com vistas ao registro de preços para eventual aquisição de materiais de engenharia, incluindo Estação de Tratamento de Água - Ultrafiltração (ETA-UF), com valor total estimado de R\$ 2.855.356,62.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade fixados no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e no Regimento Interno do TCU;



considerando que a representante alega, em suma, a classificação e habilitação indevidas da empresa Prótons Brasil Equipamentos e Serviços para Tratamento de Água Ltda. no Item 4 do certame, sob o argumento de que a licitante não demonstrou a aptidão técnica exigida em edital na fase própria, vindo a fazê-lo apenas mediante complementação documental extemporânea anexada às suas contrarrazões;

considerando que, no regime do pregão eletrônico conduzido sob a égide da Lei 14.133/2021, a fase recursal é única e concentrada ao final do certame (art. 165, inciso I), abrangendo conjuntamente o julgamento de propostas e a habilitação, de sorte que a manifestação de intenção de recorrer quanto ao julgamento aproveita a rediscussão dos pressupostos habilitatórios, restando superada a preclusão terminológica arguida pelo pregoeiro;

considerando, todavia, que a despeito do equívoco formal na aplicação da preclusão, o pregoeiro procedeu ao exame exaustivo e subsidiário do mérito das razões recursais, não restando configurado prejuízo material ao contraditório e à ampla defesa;

considerando que a documentação acostada pela empresa vitoriosa na fase de contrarrazões (Atestado de Capacidade Técnica, ART e CAT emitidos pelo CREA-PR junto à empresa Laborclin) demonstrou o atendimento material e substancial dos parâmetros de vazão e tecnologia (ultrafiltração de 2,5 m³/h) estipulados no instrumento convocatório;

considerando que, em consonância com o art. 64, § 1º, da Lei 14.133/2021 e com a vasta jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdão 1.211/2021-Plenário), admite-se, em homenagem aos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa, o saneamento de falhas e a juntada posterior de documentos destinados a comprovar fatos ou condições preexistentes à abertura da sessão pública;

considerando que a rejeição de documentos que ratificam capacidade técnica real e preexistente configuraria excesso de rigor formal em detrimento do interesse público e da economicidade da contratação;

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) 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, inciso V, alínea “a”, 169, inciso V, 235 e 237, inciso VII, 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) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 38 ao 2º Batalhão de Engenharia de Combate e à representante; e
- c) arquivar os autos.

1. Processo TC-011.528/2026-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Unidade: 2º Batalhão de Engenharia de Combate.
- 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: Claudinei Neves de Barros (não advogado), representando Acetecno do Brasil Ind. e Com. de Máquinas e Equipamentos Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1594/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia (peça 1) sobre possível descumprimento, pela Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran), da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), alterada pela Lei 15.153/2025, no que tange à exigência legal de resultado negativo em exame toxicológico para



obtenção da primeira Carteira Nacional de Habilitação (CNH) por condutores das categorias “A” e “B”, conforme previsto no art. 148-A, §10, da referida lei.

Considerando que unidade jurisdicionada demonstrou (peças 15 a 18) que estão sendo adotadas providências com vistas à regulamentação da exigência do sobredito exame toxicológico, tendo inclusive sido publicado o Ofício-Circular 573/2026/GAB-SENATRAN (peça 20), no qual se determina que “(...) os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão observar a exigência prevista nos §§ 10 e 11 do art. 148-A do Código de Trânsito Brasileiro nos novos processos de primeira habilitação das categorias A e B”.

Considerando, ainda, que, em face dessas providências em curso no âmbito da Senatran, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) concluiu não ser necessária a adoção de medidas saneadoras no presente processo.

Considerando o disposto nos arts. 143, III, 169, V, 234 e 235; que não se trata de processo nem matéria vedados pelo art. 143, § 4º, todos dispositivos do Regimento Interno.

Considerando, por fim, a informação constante dos autos (peça 33) no sentido de que alguns estados ainda não estão exigindo exame toxicológico para obtenção da primeira Carteira Nacional de Habilitação (CNH) por condutores das categorias “A” e “B”.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente e determinar o arquivamento deste processo após cumpridos os encaminhamentos adiante consignados.

1. Processo TC-001.442/2026-0 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Secretaria Nacional de Trânsito.

1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Rafael Thomaz Favetti (15435/OAB-DF), Giovanna Rabachin Favetti (68880/OAB-DF) e Guilherme Moacir Favetti (48734/OAB-DF), representando o denunciante.

1.8. Encaminhamentos:

1.8.1. recomendar à Secretaria Nacional de Trânsito que, no âmbito da colaboração interfederativa, acompanhe o cumprimento do art. 148-A, §10, da Lei 9.503/1997 junto aos departamentos de trânsito estaduais adotando as providências de sua alçada;

1.8.2. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das peças 1, 2, 8 e 9, que contêm informação pessoal do denunciante, nos termos dos art. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014; e

1.8.3. informar a Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran) e o denunciante sobre o teor deste acórdão, encaminhando-lhes cópia da instrução de peça 22.

ACÓRDÃO Nº 1595/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 2/2026, celebrado entre Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (Conter) e Studios Tecnologia da Informação Ltda., por inexigibilidade de licitação, para contratação de solução integrada de Tecnologia da Informação, mediante aquisição de licenças de uso de software de gestão integrada, no modelo ERP (Enterprise Resource Planning).

Considerando que a denúncia menciona supostas irregularidades na execução de contrato de solução integrada de tecnologia firmado pelo Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia.



Considerando que a fiscalização da execução contratual constitui atribuição primária e indeclinável da entidade contratante, a ser exercida por gestor e fiscal designados, competindo-lhes o acompanhamento contínuo do cumprimento das obrigações pactuadas e a adoção das medidas corretivas cabíveis.

Considerando a aplicação do princípio da não supressão dos elos da cadeia de controle.

Considerando que o denunciante não apontou, na documentação que acompanhou o pedido, indícios concretos de irregularidades na contratação de solução integrada de tecnologia pelo conselho com potencial para causar dano ao erário ou comprometer a eficiência da Administração.

Considerando o disposto no art. 235 do Regimento Interno, de que as denúncias e representações devem estar redigidas em linguagem clara e objetiva, bem como acompanhadas de indícios concretos e suficientes das irregularidades noticiadas.

Considerando que o denunciante não é legitimado para requerer deste Tribunal a realização de fiscalização e de auditorias, nos termos do art. 74, IV, e VII, da Constituição Federal.

Considerando, dessa forma, que não foram cumpridos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

Considerando o disposto nos arts. 143, V “a”; que não se trata de processo nem matéria vedados pelo art. 143, § 4º, todos dispositivos do Regimento Interno.

Acordam os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, em não conhecer da denúncia, retirar-lhe a chancela de sigilo, bem como determinar o seu arquivamento, devendo-se dar ciência desta deliberação ao Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia e ao denunciante.

1. Processo TC-011.856/2026-2 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidade: Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia.

1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.

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 1596/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados os autos a seguir indicados, que tratam de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2025, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Olho d'Água - PB, tendo por objeto consiste na contratação de serviços de engenharia para pavimentação em paralelepípedos de ruas do município, com valor estimado de R\$ 728.692,24 (setecentos e vinte e oito mil, seiscentos e noventa e dois reais e vinte e quatro centavos) e homologado em R\$ 546.519,17 (quinhentos e quarenta e seis mil, quinhentos e dezenove reais e dezessete centavos);

Considerando que a análise dos autos efetuada pela AudContratações evidencia que a licitação foi homologada à empresa que apresentou a melhor proposta, em valor inferior a tão somente R\$ 0,01 (um centavo) em relação à proposta da denunciante, e correspondente a 75% do orçamento estimado (peça 10), não havendo, em princípio, dano ao erário.

Considerando o entendimento firmado a partir do Acórdão 8.071/2010, de que “incumbir o TCU da análise dos atos administrativos praticados num processo licitatório, nos quais não se sobressaia o interesse público, tem, na prática, o efeito de transformá-lo em nova instância recursal dos certames instaurados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que não encontra respaldo no direito pátrio”;



Considerando que as competências constitucionais do Tribunal estão direcionadas à tutela do interesse público, e os fatos noticiados nestes autos visam apenas à proteção de interesses particulares dissociados do interesse coletivo.

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

1. Processo TC-016.237/2025-0 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Olho D’água - PB.
- 1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.
- 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 1597/2026 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso I, do Regimento Interno, em considerar atendidas as medidas solicitadas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1517/2025-TCU-Plenário, e em determinar o apensamento do processo a seguir relacionado aos autos do TC-025.397/2021-4, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação à Caixa Econômica Federal, de acordo com o parecer da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 13 e 14).

1. Processo TC-015.143/2025-2 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
- 1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.
- 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 1598/2026 - TCU - Plenário

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

- a) considerar cumprida a comunicação contida no item 1.6.1 do Acórdão 207/2026 – TCU – Plenário;
- b) considerar parcialmente cumprida a determinação contida no item 1.6.5 do Acórdão 207/2026 – TCU – Plenário, com o encaminhamento antecipado dos atos normativos correspondentes, sem haver necessidade de complementação por parte da Superintendência de Seguros Privados;



c) considerar cumprida a determinação contida no item 1.6.6 do Acórdão 207/2026-TCU-Plenário, incluídos os subitens 1.6.6.1, 1.6.6.2, 1.6.6.3, 1.6.6.4, 1.6.6.5, 1.6.6.6 e 1.6.6.7, com o encaminhamento de Plano de Ação pela Superintendência de Seguros Privados;

d) considerar não aplicável a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 637/2025 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão 2223/2025 – TCU – Plenário, tendo em vista que o Ministério da Fazenda esgotou a esfera de atuação que lhe cabia, recaindo os atos subsequentes sobre o âmbito de competência privativa do Parlamento;

e) considerar implementada a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 637/2025 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão 2223/2025-TCU-Plenário, tanto no que concerne ao Ministério do Planejamento e Orçamento quanto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

f) considerar em implementação as recomendações contidas nos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 637/2025 – TCU – Plenário;

g) nos termos do disposto no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-018.929/2025-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Superintendência de Seguros Privados.

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1599/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação reportando irregularidades na Concorrência 4/2025, do tipo menor preço por item, no regime de empreitada por preço global, sob a responsabilidade do Município de Triunfo - PB, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de obra de engenharia para reforma e ampliação do açude público, localizado no sítio Gamelas.

Considerando que, em atenção às conclusões constantes da instrução da unidade instrutiva (peça 70), o município promoveu a reanálise do procedimento licitatório objeto da representação.

Considerando que, à luz das conclusões exaradas pela unidade instrutiva, foram adotadas medidas corretivas consistentes na anulação dos atos administrativos anteriormente praticados, inclusive do contrato celebrado.

Considerando que o ente municipal procedeu ao retorno do procedimento licitatório à fase de análise das propostas, em conformidade com as recomendações da unidade técnica.

Considerando que não houve execução contratual, tampouco realização de medições, despesas ou pagamentos, circunstância que afasta, em princípio, a ocorrência de prejuízo ao erário.

Considerando, portanto, a perda de objeto da medida cautelar, diante do saneamento voluntário das irregularidades apontadas.

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 presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do RI/TCU, c/c o art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014; em revogar a medida cautelar adotada, por perda de objeto, diante do saneamento voluntário das irregularidades apontadas; em, no mérito, considerar a representação parcialmente procedente; em dar ciência desta deliberação ao município de Triunfo/PB, ao representante, à empresa Locatran Construções e Serviços Ltda e em encerrar o processo e arquivar os autos.



1. Processo TC-020.433/2025-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Apenso: 024.207/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.2. Interessados: Locatran Construções e Serviços Ltda (24.260.329/0001-50); Prefeitura Municipal de Triunfo - PB (08.924.060/0001-02).
- 1.3. Órgão: Município de Triunfo - PB.
- 1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: Francisco Junior Fernandes de Almeida (28643/OAB-PB) e Jose Orlando Pires Ribeiro de Medeiros (16905/OAB-PB), representando Prefeitura Municipal de Triunfo - PB; Matheus da Silva Oliveira (11856 E/OAB-PB), representando Ravy Construcões, Projetos e Servicos Eireli; Thiago Bezerra Tenorio da Silva (36631/OAB-CE), representando Locatran-construcões e Servicos Ltda; Thiago Bezerra Tenorio da Silva (36631/OAB-CE), representando Ruan Coelho Vasconcelos.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1600/2026 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente, promovendo-se, em seguida, o seu arquivamento, sem prejuízo de enviar cópia desta deliberação ao denunciante, ao Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado de Alagoas e ao Conselho Federal dos Representantes Comerciais, além de levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-018.148/2024-7 (DENÚNCIA)

- 1.1. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado de Alagoas.
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
- 1.6. Representação legal: Fabio Jose Gomes Bastos (5757/OAB-AL) e Maria Ivanilda da Silva (11065/OAB-AL), representando Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Alagoas.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ENCERRAMENTO

Às 17 horas, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)
DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 24 de junho de 2026.

(Assinado eletronicamente)

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 23, DE 17 DE JUNHO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Informo a Vossas Excelências que, em virtude da realização da partida da seleção brasileira pela Copa do Mundo de Futebol no dia 24 de junho de 2026, a sessão ordinária do Plenário daquela data será realizada, em caráter extraordinário, às 11 horas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de junho de 2026.

VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro, com grande satisfação, que a Secretaria-Geral de Controle Externo e a Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional estão regulamentando a solução consensual em processos de tomada de contas especial, de acordo com a recente alteração normativa deste Tribunal. Os procedimentos estão sendo testados por meio de parceria entre a Segecex e a Segepres, em cuja estrutura estão hoje os secretários do TCU nos estados. Atualmente, 31 processos de TCE encontram-se aptos a ser levados a solução consensual.

Com satisfação ainda maior, informo que, como resultado dessa parceria, foi realizada, na semana passada, com pleno êxito, a primeira reunião de solução consensual com a prefeitura de Amaturá, no estado do Amazonas, que concordou em concluir, com recursos próprios, as obras inacabadas das cinco escolas de ensino fundamental que eram objeto de TCE.

Por oportuno, faço um reconhecimento ao secretário do TCU no Amazonas, o auditor Paulo Henrique Castro, que conseguiu trazer à referida reunião não somente a prefeita de Amaturá e sua assessoria, mas também o promotor de Justiça do município e o procurador da República do Alto Solimões. Isso fortaleceu o diálogo interinstitucional e demonstrou que a cooperação entre os órgãos de controle e os gestores públicos é fundamental para superar entraves e acelerar a entrega de serviços essenciais à sociedade.

A liderança, a capacidade de diálogo e o espírito público demonstrados pelo mencionado secretário reforçam a importância de o TCU ter dirigentes comprometidos com a eficiência da administração pública e com a transformação positiva da realidade.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de junho de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO II DA ATA Nº 23, DE 17 DE JUNHO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 1520 a 1559, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 007.565/2022-4

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada

Responsáveis: Alexandre Brilhante da Costa (024.411.257-61); Aquiles Serafim Ferreira Filho (681.335.707-78); Felipe de Araújo Pacheco (119.329.067-89); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Luiz Fernando Magdalena (769.515.107-68); Raney Martins de Almeida (077.901.487-10); Wagner Valério Cabral (111.414.187-97).

Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.

Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; Isaque Guimarães Domiciano (231402/OAB-RJ), representando Felipe de Araújo Pacheco; Clemon Lopes Campos Junior (51731/OAB-DF), representando Raney Martins de Almeida; Carlos Roberto de Santana Gargel (182663/OAB-RJ), representando Alexandre Brilhante da Costa.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A CONTRATAÇÃO DE MOBILIÁRIO. FRAUDE NA PESQUISA DE PREÇOS. FRAUDE À LICITAÇÃO MEDIANTE CONLUÍO DE EMPRESAS E AGENTES PÚBLICOS. AUDIÊNCIAS DA EMPRESA ENVOLVIDA E DOS AGENTES PÚBLICOS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE UM RESPONSÁVEL, EXCLUINDO-O DA RELAÇÃO PROCESSUAL. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE OUTROS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS DEFESAS DOS DEMAIS. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 192:

“INTRODUÇÃO

1. *Esta Representação constitui processo apartado do originador TC 045.261/2020-2, em cumprimento à deliberação do relator Min. Benjamin Zymler, acolhendo proposta da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), conforme o seguinte trecho do seu despacho (peça 1882 do TC 045.261/2020-2):*

11. *Diante do exposto, aprecio nesta oportunidade a instrução da Selog inserta à*



peça 1.879, por meio da qual a unidade técnica formulou as seguintes propostas de encaminhamento:

(...)

b) constituir processos apartados de representação para cada um dos objetos a seguir elencados:

(...)

b.4) atuação geral do **Comando da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (ES)/RJ** em diversos certames/contratações examinados no estudo promovido neste processo;

(...)

(...)

14. Quanto à proposta de constituição de apartados, acolho integralmente a medida sugerida pela Selog, que procurou centrar esforços do TCU em ações de controle que atendam aos critérios de relevância, risco e materialidade, conforme prescreve o art. 106 da Resolução-TCU 259/2014.

2. Esclarece-se que esse processo originador TC 045.261/2020-2, por sua vez, resultou da necessidade de ampliar a apuração das irregularidades constatadas no **processo de denúncia** TC 022.372/2019-9, que abordou apenas os Pregões Eletrônicos para Registro de Preços (PE SRP) 1/2019 e 11/2018, então em andamento, promovidos pelo Comando da 11ª Região Militar e pelo Comando de Operações Terrestres (COTER), tendo como beneficiárias as empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), doravante indicada pela forma reduzida “**Forma Office**”, e Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ 26.365.896/0001-04), doravante indicada pela forma “**Forma Style**”. As referidas empresas constituem o denominado Grupo Forma.

3. No mérito, o Tribunal considerou essa **denúncia** (então convertida em representação da unidade técnica) **procedente** e deliberou o seguinte, nos termos do Acórdão 4547/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler:

c) determinar ao Comando da 11ª Região Militar, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que não adquiram mais itens das ARP decorrentes do Pregão Eletrônico – SRP 1/2019, em razão das seguintes irregularidades:

c.1) ausência de estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida e mencione as diversas empresas/indústrias aptas a atender à demanda na forma solicitada, com indicação inequívoca da marca, modelo, referência que atenda todas as exigências constantes dos itens 1 e 5.9 a 5.13 do termo de referência do referido Pregão Eletrônico – SRP 1/2019;

c.2) exigência de apresentação, para fins de habilitação, de declaração do fabricante autenticada em cartório, constante disposto nos itens 6 do termo de referência e 8.8.11 do edital do Pregão Eletrônico – SRP 1/2019, a qual viola o estabelecido no Acórdão 1805/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira;

d) determinar ao Comando da 11ª Região Militar que informe ao TCU, no prazo de 60 dias, as medidas adotadas para dar cumprimento às determinações relacionadas no item acima deste acórdão;

e) recomendar ao Comando da 11ª Região Militar e ao Comando de Operações Terrestres que avalie a conveniência e a oportunidade de rever a composição dos lotes/grupos em licitações para contratação de empresa especializada em fornecimento de mobiliários, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula 247 do TCU, para que o agrupamento somente passe a abranger itens de natureza semelhante, levando em consideração as peculiaridades do mercado, de forma a buscar uma maior disputa no certame e o alcance da proposta mais vantajosa, que é o objeto maior da licitação;

f.1) ausência de estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida e mencione as diversas empresas/indústrias aptas a atender à demanda na forma solicitada, com indicação inequívoca da marca, modelo, referência que atenda todas as exigências constantes do item 1.5.2 do edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços



11/2018 do Comando de Operações Terrestres;

4. Oportuno noticiar que as referidas determinações contidas nos itens “c” e “d” do acórdão mencionado foram consideradas cumpridas (Acórdão 7185/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler), tendo em vista a informação de que o pregão em questão havia sido revogado e o gerenciador havia providenciado a comunicação de participantes e aderentes para que não dessem continuidade à realização de despesas com base no certame mencionado (peças 74 e 76 do TC 022.372/2019-9). As demais deliberações foram dispensadas do monitoramento (Acórdão 12663/2020-TCU-1ª Câmara).

5. Considerando esse contexto, a então Selog, em conjunto com a então Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), ampliou e aprofundou a apuração da matéria nos autos do **originador** TC 045.261/2020-2, para abranger um maior número de pregões promovidos pelas Organizações Militares do Exército, ocorridos entre os anos de 2013 a 2019, com indícios de amplo esquema de direcionamento às empresas Forma Office e Forma Style.

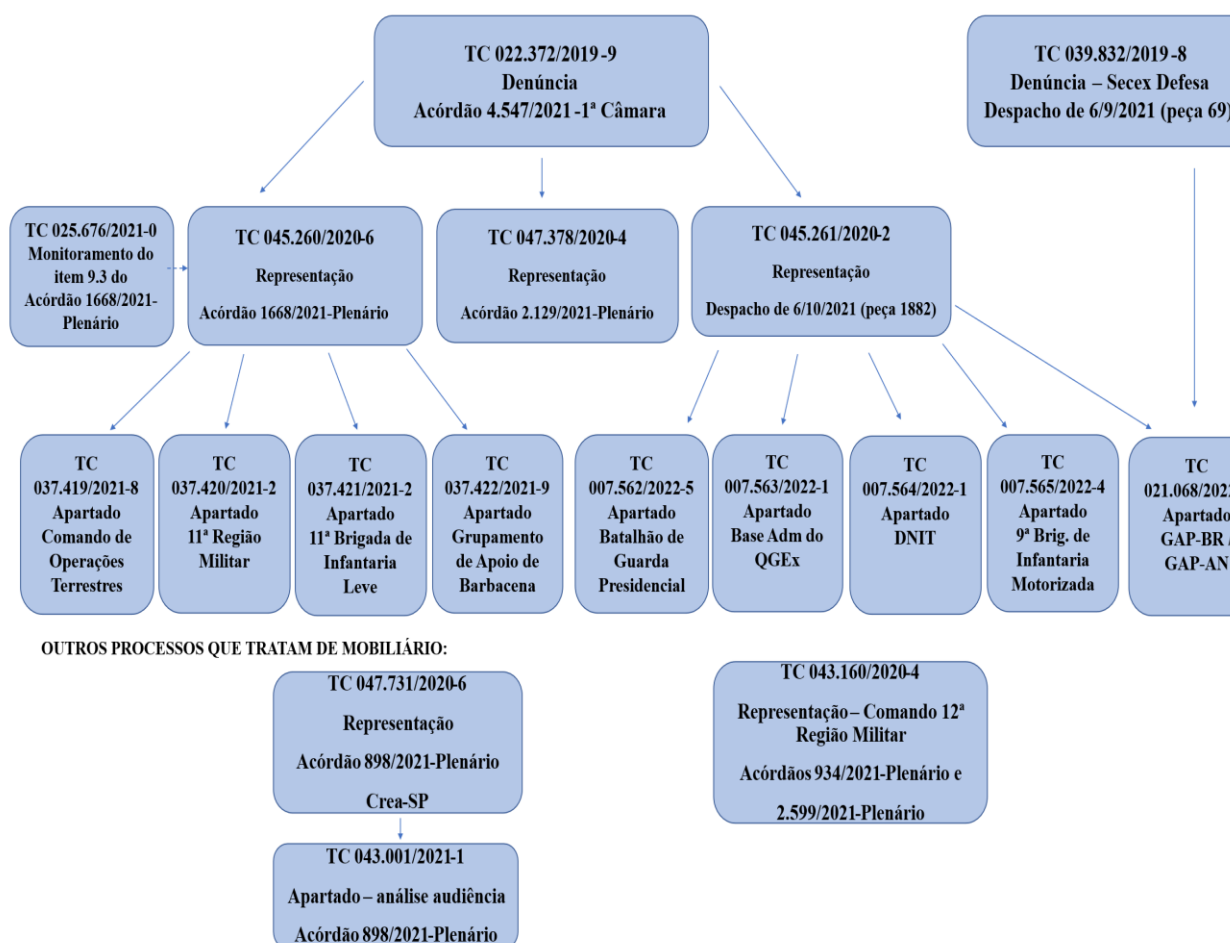
6. Após realizadas as apurações no processo **originador**, o qual assumiu a natureza de Relatório de Levantamento, o ministro-relator Benjamin Zymler deliberou em despacho a constituição de **cinco apartados** (listados na tabela abaixo), requerendo-se desdobramentos e aprofundamento dos exames técnicos, observados os critérios de relevância, risco e materialidade (instruções às peças 130 e 1879, e despacho do relator à peça 1882, todas do TC 045.261/2020-2):

Tabela 1 - Processos apartados do TC 045.261/2020-2

Processo	UJ	Ministro-Relator
TC 007.562/2022-5	Batalhão da Guarda Presidencial	Benjamin Zymler
TC 007.563/2022-1	Base Administrativa do QGEx	Benjamin Zymler
TC 007.564/2022-8	DNIT	Benjamin Zymler
TC 007.565/2022-4	Comando da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada	Benjamin Zymler
TC 021.068/2022-4	GAP-BR e GAP-na	Augusto Sherman

7. O mapa a seguir resume a relação entre os processos indicados acima, bem como outros processos que se encontram na situação em aberto, relativos a pregões de mobiliários, todos envolvendo irregularidades no âmbito da Administração Pública Federal (APF) cometidas pelas empresas Forma Office e Forma Style, doravante identificadas como Grupo Forma quando não for necessária individualizá-las:

Figura 1. Organograma dos processos de mobiliário



OUTROS PROCESSOS QUE TRATAM DE MOBILIÁRIO:

8. Convém salientar que, no âmbito do processo originador, o supramencionado Relatório de Levantamento (peça 130 do TC 045.261/2020-2, peça 4 do presente processo) propôs a realização das seguintes diligências (proposta autorizada pelo Ministro relator por meio de despacho acostado à peça 132 do TC 045.261/2020-2):

cc) diligenciar o Comando da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, para solicitar-lhe que, em trinta dias, encaminhe, de modo a subsidiar fiscalização a ser realizada por este Tribunal de Contas da União, a íntegra dos processos administrativos, incluindo o estudo técnico preliminar, as pesquisas de preços, trocas de e-mails com licitantes, contratos assinados, empenhos emitidos, ordens bancárias pagas, medições (em caso de serviços), notas fiscais e registros dos bens adquiridos em sistema de patrimônio (número de patrimônio), conforme discriminação abaixo:

cc.1) processos administrativos referentes ao pregão 23/2018– Comando da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada;

9. Em resposta, foi encaminhado o Ofício 48-SCCR/CCIEEx, datado de 16/6/2021 (peça 54 do TC 045.261/2020-2, peça 5 do presente processo), por meio do qual a UJ informa o envio em anexo da documentação solicitada, que está acostada às peças de 542 a 552.

10. Ainda no âmbito do processo originador (TC 045.261/20202), foram realizadas as seguintes diligências relativas ao PE SRP 23/2018 da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada:

Tabela 2 - Diligências relativas ao PE SRP 23/2018 da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada

Órgão	Ofício de diligência	Peça do TC 045.261/20202	Ofício de resposta	Peça do TC 045.261/20202
Comando de Operações Terrestre - Coter	Ofício 0036/2021-TCU/Seproc	144	Ofício 48-SCCRJCCTEx	822 a 924; 942 a 1013; 1030 a 1095; 1413 a 1498; 1540;



Órgão	Ofício de diligência	Peça do TC 045.261/20202	Ofício de resposta	Peça do TC 045.261/20202
				1499 a 1539; 1541 a 1872
Batalhão de Guarda Presidencial – BGP	Ofício 0038/2021-TCU/Seproc	146	Ofício 48-SCCRJCCTEx	799 a 815; 821; 926 a 941; 1014 a 1029; 1096 a 1136
9ª Brigada de Infantaria Motorizada	Ofício 0046/2021-TCU/Seproc	153	Ofício 48-SCCRJCCTEx	541 a 552
Coordenação Geral de Recursos-Logísticos Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	Ofício 0052/2021-TCU/Seproc	160	Ofício 5440/2021/MCTI	293 a 298; 302
Delegacia da Receita Federal em Vitória/ES	Ofício 0065/2021-TCU/Seproc	173	Ofício 09/2021/DRF/VIT/ES/GABINETE	279 a 283
Instituto Federal de Brasília	Ofício 0062/2021-TCU/Seproc	170	Ofício 118/202– - RIFB/IFB	306 a 315
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	Ofício 0058/2021-TCU/Seproc	166	Ofício 163/202– - DIGAB/RTR/UFMS	250 a 263
Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias	Ofício 0031/2021-TCU/Seproc	139	Ofício 48-SCCRJCCTEx	593 a 619
Universidade Federal do Amazonas	Ofício 0059/2021-TCU/Seproc	167	Ofício 263/2021/GR/UFAM	439 a 442
Agência Espacial Brasileira	Ofício 0065/2021-TCU/Seproc	174	Ofício 118/202– - RIFB/IFB	360 a 363

Fonte: TC 045.261/20202

11. Todas as diligências acima foram realizadas com o objetivo de obter cópia do processo administrativo relativo ao PE SRP 23/2018 e adesões e, diante das respostas, considera-se que as diligências foram atendidas, conforme peças citadas na tabela acima.

12. No que diz respeito à prescrição, de acordo com o que preconiza o art. 5º da Resolução – TCU 344/2022, esta foi interrompida na data da autuação do presente processo (26/4/2022); logo, considerada a ausência de qualquer outro ato que evidencie o andamento regular do processo, conforme prevê o art. 8º da supramencionada resolução, a prescrição intercorrente relativa ao processo em destaque teria como prazo a data de 26/4/2025.

13. Ato contínuo, contata-se que a primeira instrução deste processo, o pronunciamento da Subunidade e da Unidade Técnica (UT) ocorreram em 24/4/2025 (peças 131-133). Nessa esteira, entende-se que houve a prática de ato inequívoco de apuração do fato, interrompendo a prescrição



intercorrente antes que ela se concretizasse, conforme art. 5º, inc. II, da Resolução - TCU 344/2022.

Histórico do envolvimento do Grupo Forma dentro das OM

14. A **Forma Office** Comércio de Móveis e Interiores Ltda. é uma empresa de comércio varejista de móveis, aberta em 3/7/2008 pelo Sr. Gilberto Schoffen (CPF: 391.260.050-34) e pelo Sr. Cléber Pereira Campos (CPF 943.984.706-97).

15. De acordo com informações atualizadas da Receita Federal, constam como sócios a Sra. Gilvan Pereira Campos (CPF: 764.998.986-00), sócia administradora com 90% do capital social, cuja entrada na sociedade ocorreu em 6/5/2009, e o filho da Sra. Gilvan, Sr. Diego Felipe Campos Gonçalves (CPF: 040.836.551-00), sócio administrador com 10% do capital social (peça 4).

16. Atualmente, a Sra. Gilvan Pereira Campos e o Sr. Diego Felipe Campos constam como administradores e os sócios da empresa são as holdings Vale d Ouro Participação Ltda. (CNPJ 43.017.340/0001-38) e Premier Light Participações Ltda (CNPJ 43.009.670/0001-81), cujos sócios são, respectivamente, a Sra. Gilvan e o Sr. Diego.

17. A **Forma Office** possui capital social de R\$ 1.500.000,00 e sua sede está localizada no bairro da Asa Norte, em Brasília-DF.

18. Desde o mês de sua criação, a empresa **Forma Office** firmou contratos com Organizações Militares (OM) por meio de dispensas de licitação e de pregões.

19. De fato, o primeiro certame vencido pela **Forma Office** foi o Pregão Eletrônico SRP 7/2008, do Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro (Coter, Uasg 160548), realizado em 28/7/2008, **menos de um mês após a sua abertura**, tendo sido adjudicados R\$ 123.509,00 à empresa para aquisição de itens de mobiliário.

20. Além do feito acima, a **Forma Office** foi contratada por dispensa de licitação em 22/7/2008, ou seja, apenas dezenove dias após sua abertura, para aquisição de “mobiliários em geral”, no valor de R\$ 3.460,00. Ao analisar o empenho (2008NE16006200001900194), constatou-se que a despesa foi realizada à conta de ação de caráter sigiloso (ação de código 2866).

21. Juntamente com a empresa **Forma Style Seating Ergonomic Ltda.**, criada em 17/10/2016, com quem forma grupo econômico com sócios em comum – o Grupo FORMA -, no período de julho de 2008 e novembro de 2020, as duas empresas **venceram 91 pregões eletrônicos**, auferindo adjudicações no valor nominal total de R\$ 801.830.515,55, e **celebraram 113 contratações** com a Administração Pública por dispensa de licitação, conforme informações extraídas do Comprasnet e analisadas pela AudContratações (instrução à peça 130 do TC 045.261/2020-2, p. 7).

22. As análises desses referidos pregões apontaram indícios de irregularidades que favoreceram o Grupo FORMA, compondo padrão direcionador dos certames, especialmente adotado pelos editais das Organizações Militares do Exército e da Aeronáutica, nos quais se sagraram vitoriosas **64 vezes**, sendo **56 em unidades sediadas no Distrito Federal**, no período de 7/2008 a 11/2020.

23. Os referidos indícios de direcionamento são suportados, especialmente, pelos seguintes achados (peça 130 do TC 045.261/2020-2, peça 29 do presente processo):

- a) exigências de certificações e laudos de Normas Técnicas excessivas;
- b) declaração de garantia do fabricante em nome da licitante redigido exclusivamente para o certame;
- c) descrição excessivamente detalhada do objeto, de modo a refletir produto de fabricante específica e conduzindo à reprovação de amostras das licitantes concorrentes;
- d) agrupamento de itens heterogêneos em lotes sem justificativa técnica;
- e) adjudicação por lotes e aquisição por itens nas contratações decorrentes das atas de registro de preços;
- f) ausência de competitividade dos certames, com baixa presença de licitantes e baixo índice de apresentação de lances;
- g) variedade de itens e respectivos quantitativos muito superiores ao efetivamente adquirido pelos órgãos gerenciadores e participantes, indicando descolamento do planejamento da contratação



- em relação à realidade administrativa;*
- h) elevado índice de aquisições de órgãos não participantes, por meio de adesões, que superaram, na grande maioria dos casos, as aquisições de gerenciadores e participantes;*
 - i) desclassificação de licitantes por excessivo rigor na aplicação de cláusulas editalícias;*
 - j) promoção de licitações sucessivas de alto volume de itens e elevado valor em intervalos curtos de tempo, de modo a não refletir a realidade dos prazos de garantia dos produtos ou o razoável planejamento de aquisições;*
 - k) alta similaridade entre editais de pregões vencidos pelo Grupo FORMA;*
 - l) lapso temporal exíguo entre a abertura da empresa Forma Office e sua contratação por dispensa de licitação;*
 - m) constatação de adesão por vinte unidades militares distintas, entre 2014 e 2020, a seis ou mais pregões vencidos pelas empresas Forma Office e Forma Style, além de adesões, participações e gerenciamentos cruzados e, por vezes, concomitantes para uma mesma Organização Militar;*
 - n) caso de utilização de mesmo IP entre a empresa Forma Office e o pregoeiro da Base Administrativa do Quartel General do Exército; e*
 - o) caso de utilização de mesmo IP entre a empresa Forma Office e a empresa Anacleide Pereira de Almeida, no âmbito do Pregão 59/2016 – Grupamento de Apoio de Brasília, no qual essas duas empresas se sagraram vencedoras.*

24. *Adicionalmente, a análise das atas de diversos certames revelou outros indícios de irregularidades nas conduções dos pregões, que teriam permitido às empresas do Grupo Forma auferirem sucesso precoce desde os seus primeiros pregões, tais como, indeferimento de intenções de recursos e decisões pela improcedência de impugnações às cláusulas restritivas com argumentos superficiais e de interpretações inadequadas à legislação e/ou à jurisprudência do TCU, contribuindo para as constantes desclassificações de concorrentes e o consequente registro em ata de produtos eivados de indícios de sobrepreços.*

25. *Os indícios de irregularidades acima apontados serão apurados no âmbito de um conjunto de processos específicos de representação já autuados, dentre os quais o presente processo faz parte.*

26. *No presente feito será objeto de controle o PE SRP 23/2018, publicado e gerenciado pelo **Comando do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz, ou resumido para 9ª Brigada de Infantaria Motorizada).***

27. *Sendo assim, as seções seguintes se destinarão a apurar a eventual ocorrência de irregularidade nos certames supramencionados, com base nos processos administrativos obtidos em sede de diligência e nas evidências encontradas nos arquivos apreendidos no contexto da Operação Burolano, empreendida pela Polícia Federal.*

Indícios de irregularidades relativas ao PE SRP 23/2018

28. *No presente processo, cujo objeto de controle é o PE SRP 23/2018, publicado e gerenciado pelo Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz, analisou-se na primeira instrução os indícios de ocorrência das seguintes irregulares no Edital e respectiva na Ata de Registro de Preços (ARP):*

- a) fraude na pesquisa de preços;*
- b) superestimativas de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços pela Forma Office (barriga de aluguel);*
- c) excesso de detalhamento da especificação dos itens;*
- d) excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas;*
- e) injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes;*
- f) exigência de declaração do fabricante quanto à garantia;*
- g) modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo;*
- h) fraude à licitação, mediante conluio entre a Comando do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada e a licitante Forma Office; e*
- i) sobrepreço e superfaturamento.*

29. *Todas as irregularidades acima apontadas, ainda em fase de apuração, estavam direta ou*



indiretamente relacionadas e corroboraram os indícios de fraude à licitação, pois, quando consideradas em conjunto, essas irregularidades convergiram no sentido de obstaculizar a participação de licitantes, reduzir a competitividade do certame, direcionar para a vitória das empresas do Grupo Forma nos itens de mobiliários (Grupos 5, 6, 7 e 9) e gerar uma ARP com largo potencial para exploração comercial, e ainda com sobrepreço, que posteriormente resultou em superfaturamento nas aquisições decorrentes.

30. Cabe salientar que foi realizada análise das evidências obtidas por meio da documentação apreendida pela Polícia Federal no contexto da Operação Buiolano, cujo detalhamento consta na peça 44 destes autos; ressalta-se que este exame é capaz de demonstrar a forma de atuação padrão do Grupo Forma em licitações de mobiliário empreendidas pela Administração Pública.

31. Naquela primeira instrução deste processo (peça 131), não se considerou razoável o entendimento de que esse conjunto de fatos acima exposto ocorreu por mera casualidade, que fosse apenas coincidência que esse rol extenso de falhas no Edital/TR tenha ocorrido justamente num cenário tão propício à ocorrência de montagem da licitação.

32. Na verdade, entendeu-se que a reunião dos elementos foi capaz de demonstrar que as irregularidades de “b” a “g” listadas acima foram ocasionadas pela irregularidade “h”, haja vista que, seguindo a sua conduta habitual verificada na peça 44 destes autos, o Grupo Forma atuava na elaboração dos documentos da fase interna de certames visando a fraude, por meio restrição ao caráter competitivo, direcionando, assim, a licitação.

33. Destarte, considerando que as irregularidades de “b” a “g” têm origem na irregularidade “h”, as propostas de encaminhamento tiveram como foco e foram aglutinadas em: 1 - fraude à pesquisa de preços e 2 - fraude à licitação.

34. Isso posto, naquela instrução (peça 131), entendeu-se que estavam caracterizadas e comprovadas todas as irregularidades supracitadas, propondo-se a realização de audiências dos responsáveis envolvidos, com as exceções das irregularidades de: barriga de aluguel (foi autuado processo apartado TC 006.933/2025-4); e sobrepreço e superfaturamento (foi autuado um único processo apartado - TC 006.914/2025-0 - com o fito de apurar os indícios de dano ao Erário verificados no âmbito dos processos de mobiliário conexos ao presente processo). Assim, tais irregularidades serão analisadas nos respectivos processos apartados.

35. O Ministro relator acolheu as propostas de audiências constantes da instrução da UT inserta à peça 131, com um pequeno acréscimo no rol dos dispositivos violados. Considerando-se o disposto nos parágrafos 145 a 157 da referida instrução, deveria ser incluído na segunda audiência proposta, na relação de normas infringidas, a disposição presente no art. 9º da Lei 8.666/1993, haja vista que existiam indícios de que a empresa contratada atuou na elaboração de projetos que embasaram as contratações da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (peça 134).

36. Consoante o constante do despacho de conclusão das comunicações processuais, os responsáveis foram devidamente notificados (peça 188).

37. Abaixo, serão feitas as análises das razões de justificativas enviadas pelos responsáveis, em cada uma das irregularidades.

Irregularidade – Fraude na pesquisa de preços

200.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 23/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea “b”, da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção);

a) Responsável: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55)

Função/gestão: Não se aplica.

Conduta: Realizou ingerências junto ao órgão, situação na qual os elementos sugerem que a empresa indicou atas de registro de preços vencidas por empresas parceiras, visando que fosse adotado preço de referência superior, dando consecução, assim, à fraude na pesquisa de preços.



b) Responsável: Luiz Fernando Magdalena (CPF: 769.515.107-68)

Função/gestão: Ordenador de Despesas do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz no período de realização do PE SRP 23/2018.

Conduta: Aprovou pesquisa de preços fraudada, o que elevou o valor estimado da contratação, contribuindo para uma aquisição mais onerosa à Administração Pública.

c) Responsável: Aquiles Serafim Ferreira Filho (CPF: 681.335.707-78)

Função/gestão: Chefe da Equipe de Planejamento de Riscos do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz no período de realização do PE SRP 23/2018.

Conduta: Assinou e, portanto, participou da elaboração de pesquisa de preços fraudada, o que elevou o valor estimado da contratação, contribuindo para uma aquisição mais onerosa à Administração Pública.

d) Responsável: Wagner Valério Cabral (CPF: 111.414.187-97)

Função/gestão: Membro da Equipe de Planejamento de Riscos do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz no período de realização do PE SRP 23/2018.

Conduta: Assinou e, portanto, participou da elaboração de pesquisa de preços fraudada, o que elevou o valor estimado da contratação, contribuindo para uma aquisição mais onerosa à Administração Pública.

e) Responsável: Felipe de Araújo Pacheco (CPF: 119.329.067-89)

Função/gestão: Membro da Equipe de Planejamento de Riscos do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz no período de realização do PE SRP 23/2018.

Conduta: Assinou e, portanto, participou da elaboração de pesquisa de preços fraudada, o que elevou o valor estimado da contratação, contribuindo para uma aquisição mais onerosa à Administração Pública.

Razões de justificativas do Sr. Wagner Valério Cabral (peça 153):

38. *Salientou que a sua participação foi limitada e restrita a um único ato formal, qual seja, a assinatura de uma declaração de pesquisa de mercado, no PE SRP 23/2018. Alegou que não participou de nenhum outro ato de planejamento do PE em questão.*

39. *Disse que sua designação ocorreu em um momento em que os processos já estavam em andamento, e sua atribuição se resumiu a formalizar um documento específico, sem qualquer ingerência ou poder de decisão sobre o mérito das contratações ou sobre a escolha das empresas vencedoras.*

40. *Destacou que ao analisar a documentação referente ao certame a equipe de planejamento e contratação, quando da realização da pesquisa de mercado, observou as instruções do Comandante da 1ª Região Militar e desenvolveu a pesquisa, obtendo resultados em sítio eletrônico do Governo Federal, inclusive em processos de outros Órgãos da Administração Pública Federal.*

41. *Acredita que, no presente caso, a sua limitada participação, restrita à mera assinatura de uma declaração de pesquisa de mercado, desvincula-o de qualquer suposta irregularidade no planejamento ou execução do PE, pois sua conduta foi de cunho meramente formal e protocolar, sem qualquer contribuição para as supostas falhas ou direcionamentos indevidos.*

42. *Afirma que não há nos autos elementos que demonstrem que a assinatura da declaração de pesquisa de mercado por parte do justificante tenha sido determinante ou que tenha contribuído para os fatos questionados pelo Tribunal.*

43. *Ademais, não há indícios de que ele tenha agido com dolo, ou seja, com a intenção de causar dano ao erário ou de favorecer indevidamente as empresas. Tampouco há demonstração de culpa grave, porquanto a ele não incumbia a análise aprofundada de todo o processo licitatório ou a revisão das decisões tomadas por outros membros da equipe de planejamento.*

44. *Ao assinar a declaração de pesquisa de mercado, disse que agiu sob a confiança de que os procedimentos anteriores haviam sido conduzidos de forma regular e que as informações apresentadas eram fidedignas. Não era sua atribuição, tampouco estava em sua alçada, proceder a uma auditoria completa de todo o processo de planejamento, que já estava em curso antes de sua nomeação.*



45. *Em vista disso, solicita que sejam acolhidas suas razões de justificativas, afastado o nexo causal e excluída sua reponsabilidade.*

Análise da UT:

46. *Inicialmente, pontue-se que se constatarem vícios na pesquisa de preços realizada pelo Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz na fase de planejamento do PE SRP 23/2018, sendo o primeiro deles caracterizado pela ausência de justificativa para o descumprimento da ordem de preferência de parâmetro de pesquisa estabelecida pela IN - SLTI/MPOG 5/2014, vigente à época do pregão.*

47. *Nesse contexto, foi constatado que a pesquisa de preços foi realizada com base em contratações similares, sendo que grande parte das empresas vencedoras dos certames foram a Fortline e a Forma Office. Inclusive, um dos certames usados como referência (PE 11/2017 – Coter) é objeto de representação (TC 037.419/2021-8) para apuração das mesmas irregularidades aqui tratadas.*

48. *A instrução constante da peça 29 (p. 21-25) possui um tópico exclusivamente para detalhar a relação existente entre as empresas Forma Office, Forma Style, Fortline e Flexform. Em resumo, verificou-se que o relacionamento entre a Forma Office e a Fortline não se restringe a uma representação comercial, haja vista indícios de ação conjunta dessas empresas, por meio da Forma Style, no processo de fabricação dos itens de mobiliário.*

49. *Dentre as cotações realizadas para os quinze itens, essas empresas representam 35% das fontes de preços pesquisados (total de 34 pesquisas). Se forem desconsiderados os itens que não possuem correspondência com os itens dos certames pesquisados, esse percentual sobe para 38%, ou seja, dentre as 31 pesquisas válidas, doze são provenientes de certames vencidos por apenas essas duas empresas.*

50. *A fim de demonstrar a baixa competitividade desses certames, cite-se como exemplos: o Grupo 1 vencedor do PE 15/2017 com oito participantes; o Grupo 2 do PE 1/2018 com oito participantes e desclassificação de duas empresas; e o Grupo 3 do PE 84/2017 com apenas cinco participantes, todos utilizados como parâmetro para a pesquisa de preços. Apenas esses três Grupos foram responsáveis por onze das 31 cotações válidas.*

51. *De forma geral, a baixa competitividade está diretamente ligada a preços maiores, assim como a alta competitividade está associada a preços mais vantajosos para a Administração. A realização de pesquisas de preços apenas com contratações similares de outros órgãos pode aumentar a média desses preços pesquisados resultando em contratação também mais elevada.*

52. *Novamente, fica demonstrada a necessidade de realizar pesquisas de preços de fontes diversas, não havendo justificativa plausível para o não uso da pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal, conforme preconizava a IN - SLTI/MPOG 5/2014 em seu art. 2º.*

53. *Outro vício identificado e relevante foi a ausência de pesquisa de preços para os itens 14 e 15. Não foi identificada qualquer pesquisa, por qualquer método, para esses itens. Sendo assim, nem se sabe como a estimativa de preços para esses itens foi realizada.*

54. *Por fim, os itens 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 foram cotados com base em apenas dois certames, e ainda, em alguns deles foi usado como valor de referência o melhor lance e não aquele após a negociação, o que fez com que não fosse usado o valor efetivamente contratado nesses pregões, resultando em uma média maior. O mercado fornecedor de mobiliário é vasto, não se vislumbrando, portanto, justificativas razoáveis para a reduzida amostra utilizada na pesquisa.*

55. *A respeito, este Tribunal tem posicionamento no sentido de que a pesquisa de preços junto a fornecedores deve ser ampliada para alcançar número significativo da amostra (Acórdão 492/2012-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).*

9.3.1. *ao elaborar editais de licitações, via sistema de registro de preços, efetue ampla pesquisa de preços, com um número significativo de amostras, em atenção ao disposto no art. 15, § 1º, da Lei 8.666/93 e no art. 3º do Decreto 3.931/2001, com a redação conferida pelo Decreto 4.342/2002;*

56. *Nesse cenário, convém rememorar que era procedimento comum do Grupo Forma manipular pesquisas de preços com o intuito de obter vantagens indevidas, aumentando os valores dos itens, conforme pode ser observado em análise empreendida na peça 44 destes autos.*



57. Há que se ressaltar que o caso em apreço difere do *modus operandi* identificado, no qual empresas parceiras do Grupo Forma eram consultadas pelo órgão público e o próprio grupo realizava as propostas dessas empresas, já que a cotação realizada tomou por base outros pregões eletrônicos realizados.

58. Apesar disso, conforme ressaltado anteriormente, os pregões utilizados pelo Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz foram vencidos por empresas que possuem vínculos com o Grupo Forma, o que torna possível o entendimento de que tais certames foram indicados pelo grupo para compor a pesquisa de preços; ressalta-se que as empresas não mencionadas anteriormente e que constam como vencedoras de pregões utilizados também possuem vínculo com o Grupo Forma, conforme pode se verificar ao longo da análise empreendida na peça 44.

59. Sublinhe-se, ainda, que, conforme documentação de declaração de pesquisa de mercado, o gestor informa que “Devido à complexidade técnica do objeto a ser licitado a Equipe de Planejamento da Contratação realizou ampla pesquisa de mercado com empresas especializadas na execução do serviço em tela” (peça 13, p. 40).

60. Ocorre que, diferentemente do apontado pelo gestor, não foi realizada pesquisa de mercado com empresas especializadas; além disso, convém rememorar que o PE SRP 23/2018 se destinava à aquisição e instalação de divisórias, não cabendo o argumento de que se tratava de objeto complexo a ponto de impossibilitar a adoção de outros meios de obtenção de preços.

61. Tal argumentação, na verdade, reforça a tese de ocorrência de direcionamento no pregão, haja vista que, utilizando a descrição dos itens, chegou-se a certames vencidos apenas por empresas relacionadas com o Grupo Forma.

62. Logo, apesar de não ter sido verificado o padrão de formação de cotações detectado na peça 44 destes autos, os elementos sugerem que houve ingerências do Grupo Forma no sentido de indicar certames vencidos por empresas parceiras.

63. Sendo assim, considera-se que há relevantes indícios de ocorrência de fraude na pesquisa de preços, haja vista que todas as evidências apontam para essa conclusão, já que era comum que o Grupo Forma interferisse nesse procedimento interno ao órgão por meio de indicação de parceiros comerciais.

64. Somado a isso, não se pode olvidar que na instrução anterior foram explanadas evidências da comprovação das irregularidades quanto ao excesso de especificações do objeto, excesso de certificações e laudos exigidos, agrupamento injustificado de itens heterogêneos, exigência de declaração do fabricante, modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo, todas elas também fazendo parte do planejamento maculado, o qual levou a APF a realizar uma contratação danosa ao Erário.

65. Em que pesem as razões de justificativas do Sr. Wagner possam ser parcialmente acolhidas, apenas como atenuante, no que tange à ausência de poder de decisão, levante-se que não há qualquer registro de que esse agente tenha divergido dos demais membros da equipe, sendo que ele assinou a pesquisa de preços, demonstrando concordância com o método utilizado.

66. Essas condutas caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

67. Nesse sentido, cabe também mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes, os quais tratam dessa espécie de erro.

68. Dito isso, entende-se que as razões de justificativas do Sr. Wagner podem ser apenas **parcialmente acolhidas**, propondo-se que lhe seja aplicada 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.

Razões de justificativas do Sr. Felipe de Araújo Pacheco (peça 163):

69. Preliminarmente, argumenta que a prescrição intercorrente foi consumada em 26/4/2025, conforme previsto no artigo 8º da Resolução - TCU 344/2022. O processo teria ficado paralisado por mais de três anos, sem atos relevantes que interrompessem o prazo prescricional. O primeiro ato apto a interromper a prescrição ocorreu em 29/4/2025, três dias após o prazo prescricional ter se



consumado. Assim, requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e a extinção da pretensão punitiva e ressarcitória.

70. Sustenta que a única conduta imputada a ele é a assinatura da declaração de pesquisa de preços, o que não ocorreu. A peça apresenta evidências documentais que comprovam a inexistência da assinatura de Felipe Pacheco na pesquisa de preços, descaracterizando sua participação nas irregularidades. Argumenta que a imputação de responsabilidade ao representado seria uma presunção de culpabilidade, o que é incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro.

71. Embora a única conduta imputada seja a assinatura da pesquisa de preços, refuta as irregularidades apontadas na representação, dizendo que a pesquisa foi realizada em conformidade com a ordem de preferência estabelecida pela Instrução Normativa - SLTI/MPOG 5/2014, vigente à época. Destaca que os encarregados da pesquisa seguiram orientações superiores, que indicavam que preços de pregões realizados e do painel de preços do governo federal poderiam estar defasados ou não refletir o mercado. Além disso, a utilização do melhor lance como referência não comprometeu a vantagem da licitação.

72. Sobre o excesso de detalhamento e exigências de certificações, diz que a descrição dos itens e as exigências de certificações são feitas no TR, elaborado em fase anterior à pesquisa de preços. O representado não participou dessa etapa e não pode ser responsabilizado por tais irregularidades.

73. Ainda, invoca o art. 22 da Lindb, que determina que os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor público devem ser considerados na análise de sua conduta. O representado, à época 2º Sargento do Exército, foi designado para funções administrativas fora de sua expertise, em meio à sobrecarga de trabalho decorrente da Intervenção Federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. A ausência de capacitação técnica e o excesso de demanda comprometeram a eficiência do serviço, sendo injusto imputar-lhe responsabilidade por eventuais falhas.

74. Termina requerendo a prescrição intercorrente, o acolhimento das justificativas apresentadas, especialmente quanto à eventualidade, à ausência de conduta, de nexo causal e de culpabilidade do representado.

Análise da UT:

75. No que diz respeito à prescrição, de acordo com o que preconiza o art. 5º da Resolução - TCU 344/2022, esta foi interrompida na data da autuação do presente processo (26/4/2022). Logo, conforme prevê o art. 8º da supramencionada Resolução, a prescrição intercorrente relativa ao processo em destaque teria como prazo a data de 26/4/2025.

76. Contata-se que a primeira instrução deste processo, o pronunciamento da Subunidade e da Unidade Técnica (UT) ocorreram em 24/4/2025 (peças 131-133). Nessa esteira, entende-se que houve a prática de ato inequívoco de apuração do fato, interrompendo a prescrição intercorrente antes que ela se concretizasse, conforme art. 5º, inc. II, da Resolução - TCU 344/2022.

77. Já sobre o mérito das irregularidades, sem necessidade de se repetir toda a fundamentação legal e jurisprudencial da análise do responsável anterior, reforça-se que a ordem de preferência para pesquisa de preços prevista na IN - SLTI/MPOG 5/2014 não foi observada, além de que as evidências destes autos apontam para a caracterização de fraude no planejamento da contratação.

78. Vê-se também que o Sr. Felipe de Araújo Pacheco teve participação direta nas irregularidades, na medida em que assinou a declaração de pesquisa de mercado (pesquisa de preços) (peça 13, p. 40-53).

79. Da mesma forma do agente anterior, em que pesem as razões de justificativas do Sr. Felipe possam ser parcialmente acolhidas, apenas como atenuante, no que tange à ausência de poder de decisão, levante-se que não há qualquer registro de que esse agente tenha divergido dos demais membros da equipe, sendo que ele assinou a pesquisa de preços, demonstrando concordância com o método utilizado.

80. Ainda, os mandamentos que determinam que os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor público devem ser considerados na análise de sua conduta, do art. 22 da



Lindb, poderiam ser considerados, neste caso concreto, apenas para atenuar sua conduta. Todavia, o responsável não foi capaz de trazer aos autos alguma situação fática comprovada que tenha dificultado sua atuação.

81. *Essas condutas acima caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).*

82. *Nesse sentido, cabe também mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes, os quais tratam dessa espécie de erro.*

83. *Dito isso, entende-se que as razões de justificativas do Sr. Felipe de Araújo Pacheco podem ser apenas **parcialmente acolhidas**, propondo-se que lhe seja aplicada 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.*

Razões de justificativas do Sr. Luiz Fernando Magdalena (peça 185):

84. *Inicialmente, o Sr. Luiz Fernando contextualiza sua atuação com base nas legislações vigentes à época, destacando o Decreto-Lei 200/1967, que estabelece a descentralização administrativa e a delegação de competências como instrumentos para assegurar maior rapidez e objetividade nas decisões. Também menciona o Regulamento de Administração do Exército (RAE), aprovado pelo Decreto 98.820/1990, que define as atribuições do comandante como Ordenador de Despesas, e as normas específicas que regulam essa delegação de competência.*

85. *Em relação à assinatura da ARP, argumenta que sua atuação foi respaldada pela delegação de competência e pela regularidade documental do processo, não havendo indícios de irregularidades que justificassem a não homologação ou a não assinatura da ARP. Ele destaca que a assinatura ocorreu em conformidade com o Decreto 7.892/2013 e a IN - Seges/MP 5/2017, que estabelecem que a ARP deve ser assinada após a homologação do certame.*

86. *Quanto à aprovação da Requisição 8/19, que deu início ao PE SRP 23/2018, esclarece que sua função foi apenas autorizar a tramitação da demanda, com base no despacho do Fiscal Administrativo, que justificava a necessidade de aquisição de divisórias. Ele enfatiza que não participou da elaboração da requisição e que não é razoável exigir que o Ordenador de Despesas revalide cada dado técnico contido no documento, uma vez que isso foge às suas atribuições legais e funcionais. Além disso, menciona que a descentralização administrativa, prevista no Decreto-Lei 200/1967, reforça a segregação de funções.*

87. *O subscritor também apresenta hipóteses que poderiam justificar a necessidade de aquisição de divisórias, como a criação de uma Base Administrativa no Grupamento de Unidades Escola/9ª Brigada de Infantaria Motorizada, a ocupação do Pátio 3 por uma Companhia de Engenharia e a conjuntura orçamentária favorável dos exercícios de 2018 e 2019, que possibilitou a execução de reformas e aquisições de materiais. Ele ressalta que, devido ao tempo decorrido, não se recorda de detalhes específicos, mas afirma que a aquisição de divisórias era uma necessidade plausível para o aquartelamento.*

88. *Em relação ao conteúdo do Edital e do TR, argumenta que não era responsável técnico ou jurídico por sua elaboração, cabendo-lhe apenas aprovar ou autorizar a instrução do processo com base nos pareceres técnicos e jurídicos emitidos pelas áreas competentes. Ele reforça que sua atuação foi limitada à verificação da conformidade documental e legal, sem indícios de irregularidades.*

89. *Por fim, aborda a pesquisa de preços, afirmando que essa responsabilidade recai sobre a área requisitante, que deve apresentar a metodologia adotada, as fontes utilizadas e a memória de cálculo. Ele destaca que sua atuação se restringiu à verificação da conformidade documental, não sendo razoável presumir que tivesse condições técnicas de identificar eventuais fraudes nas cotações.*

90. *Em suas considerações finais, reafirma que todos os atos de sua responsabilidade foram praticados com base nos princípios da legalidade, boa-fé e responsabilidade administrativa, conforme o art. 37 da Constituição Federal. Ele nega qualquer intenção de direcionar ou fraudar o certame, bem como qualquer participação em conluio com terceiros, e solicita o reconhecimento da ausência de responsabilidade pelas irregularidades apontadas, por não haver elementos que caracterizem conduta dolosa, culposa ou que extrapole os limites legais de sua função.*

Análise da UT:

91. O Sr. Luiz Fernando argumenta que sua assinatura na ARP foi respaldada pela delegação de competência e pela regularidade documental do processo, alegando que não havia indícios de irregularidades que justificassem a não homologação ou assinatura do documento. Contudo, tal justificativa não se sustenta, uma vez que a assinatura da ARP é um ato administrativo que exige do Ordenador de Despesas a análise diligente de todo o processo licitatório que a antecede. A assinatura não é um ato meramente formal, mas sim um momento em que o agente público deve verificar a conformidade do certame com os princípios da legalidade e da competitividade.
92. No caso em análise, a ARP estava vinculada a um processo licitatório (PE SRP 23/2018) que apresentava falhas significativas, como restrições à competitividade e indícios de direcionamento, implicando fraude. Ao assinar a ARP, o Sr. Luiz Fernando deu continuidade a um processo fraudulento, sem demonstrar que realizou uma análise crítica dos documentos que embasaram o certame. A alegação de que não havia indícios de irregularidades não é aceitável, pois o agente público tem o dever de diligência e de zelar pela conformidade de todos os atos administrativos sob sua responsabilidade. A assinatura da ARP, portanto, não pode ser considerada um ato isolado ou automático, mas sim um ato que exige a verificação de todo o contexto do processo.
93. Sobre a Requisição 8/19, embora o Sr. Luiz Fernando não tenha participado diretamente de sua elaboração, a sua aprovação foi um ato administrativo que conferiu legitimidade ao processo subsequente. Ao aprová-la, ele assumiu a responsabilidade de verificar a necessidade da aquisição e a adequação do projeto apresentado. A alegação de que não seria razoável exigir a revalidação de dados técnicos não se aplica, pois o agente público tem o dever de verificar a razoabilidade e a fundamentação das demandas que autoriza. No caso em questão, a requisição estava vinculada a um projeto potencialmente elaborado por terceiros, o que deveria ter despertado maior cautela por parte do subscritor. A aprovação da requisição, sem a devida análise crítica, contribuiu para a materialização de um processo licitatório com indícios de fraude.
94. Ademais, o Edital e o TR são documentos fundamentais em qualquer processo licitatório, pois definem as regras do certame e os critérios de julgamento das propostas. No caso do PE SRP 23/2018, esses documentos apresentavam falhas significativas que restringiram a competitividade e direcionaram o certame. Como Ordenador de Despesas, o Sr. Luiz Fernando tinha o dever de verificar se os documentos estavam em conformidade com os princípios da isonomia e da ampla concorrência. A aprovação de documentos com falhas tão graves demonstra, no mínimo, negligência no exercício de suas funções. A delegação de competência não exime o agente público de sua responsabilidade, especialmente quando há indícios de que os documentos aprovados contribuíram para a ocorrência de irregularidades.
95. Sobre a pesquisa de preços, embora a área requisitante seja responsável por sua elaboração, cabe ao Ordenador de Despesas verificar se a pesquisa foi realizada de forma adequada e se os preços apresentados refletem os valores praticados no mercado. No caso em análise, a pesquisa apresentava indícios de irregularidades que poderiam ter sido identificados com uma análise mais criteriosa. A ausência dessa análise contribuiu para a ocorrência de falhas no processo licitatório.
96. Além disso, o Sr. Luiz Fernando afirma que todos os atos de sua responsabilidade foram praticados com base nos princípios da legalidade, boa-fé e responsabilidade administrativa, negando qualquer intenção de direcionar ou fraudar o certame. Contudo, a análise dos fatos demonstra que sua atuação foi marcada por omissões e falhas que contribuíram para a materialização de um processo licitatório com indícios de fraude. A boa-fé não exime o agente público de sua responsabilidade, especialmente quando há evidências de que sua conduta foi negligente ou imprudente.
97. Outrossim, ainda que se tenha alegado que seus atos foram praticados com base em pareceres técnicos e jurídicos elaborados por outras pessoas, essas alegações apenas podem atenuar sua responsabilidade, mas não a excluir.
98. Essas condutas acima caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua



responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

99. *Nesse sentido, cabe também mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes, os quais tratam dessa espécie de erro.*

100. *Dito isso, entende-se que as razões de justificativas do Sr. Luiz Fernando podem ser apenas **parcialmente acolhidas**, propondo-se que lhe seja aplicada 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.*

Razões de justificativas do Sr. Aquiles Serafim Ferreira Filho (peça 186):

101. *Inicialmente, o Sr. Aquiles apresenta considerações iniciais sobre sua função à época dos fatos, esclarecendo que ocupava o posto de 1º Tenente e era responsável pela conformidade dos registros de gestão, além de ter sido designado para integrar a Equipe de Planejamento de Risco. Ele enfatiza que suas atribuições eram distintas das funções relacionadas à elaboração de processos de licitação e contratos, conforme previsto na legislação sobre segregação de funções.*

102. *Ele afirma que sua única conduta imputada foi a assinatura da declaração de pesquisa de mercado, que, segundo a auditoria, teria contribuído para uma contratação mais onerosa à Administração Pública.*

103. *No mérito, rebate as irregularidades atribuídas à pesquisa de preços. Ele argumenta que a pesquisa foi realizada em conformidade com a Instrução Normativa - SLTI/MPOG 5/2014, que estabelecia parâmetros para a pesquisa de preços, priorizando consultas ao painel de preços e contratações similares de outros entes públicos. Ele esclarece que a equipe de pesquisa seguiu orientações do escalão superior, que recomendavam considerar os preços iniciais de pregões anteriores, em vez dos preços obtidos na fase de lances, devido à defasagem dos valores praticados no mercado.*

104. *Além disso, ele afirma que não havia como presumir irregularidades envolvendo o Grupo Forma à época, já que as certidões negativas das empresas não indicavam impedimentos.*

105. *O justificante também refuta a imputação de responsabilidade pelas superestimativas de itens, explicando que a definição das quantidades não era feita pela equipe de pesquisa de preços. Ele esclarece que as descrições e exigências dos itens, como certificações e laudos técnicos, eram elaboradas no TR, que não era de responsabilidade da equipe de pesquisa.*

106. *Quanto à acusação de fraude à licitação, ele argumenta que sua atuação se restringiu à formalização da pesquisa de preços, sem qualquer poder decisório sobre a escolha da empresa vencedora ou sobre as especificações dos itens. Ele destaca que não houve dolo em sua conduta, pois não tinha conhecimento das empresas participantes do certame nem qualquer relação com o Grupo Forma.*

107. *Enfatiza que a responsabilidade pela condução do processo licitatório, incluindo o julgamento das propostas e a escolha da empresa vencedora, era do pregoeiro e da equipe de apoio, conforme previsto no Decreto 10.520/2002. Ele argumenta que não há provas de materialidade ou dolo em sua atuação, e que sua participação se limitou à formalização da pesquisa de preços, seguindo as normas vigentes e orientações superiores. Ele conclui que não há relação de causalidade entre sua conduta e as irregularidades apontadas, e que sua atuação foi íntegra e regular.*

108. *Por fim, requer que suas razões de justificativa sejam acolhidas e que seja afastada qualquer responsabilidade em relação às irregularidades apontadas, considerando a ausência de nexos causal e de dolo em sua atuação.*

Análise da UT:

109. *Novamente, sem necessidade de se repetir toda a fundamentação legal e jurisprudencial da análise do responsável anterior, reforça-se que a ordem de preferência para pesquisa de preços prevista na IN - SLTI/MPOG 5/2014 não foi observada, além de que as evidências destes autos apontam para a caracterização de fraude no planejamento da contratação.*

110. *Vê-se também que o Sr. Aquiles teve participação direta nas irregularidades, na medida em que assinou a declaração de pesquisa de mercado - pesquisa de preços (peça 13, p. 40-53).*

111. *Ademais, a ausência de dolo direto, ou seja, a intenção deliberada de fraudar, não afasta*



a possibilidade de culpa por negligência ou imprudência. A formalização de uma pesquisa de preços com metodologia falha, que resultou em valores superestimados, configura, no mínimo, uma conduta culposa. Mesmo que o Sr. Aquiles não tivesse poder decisório final, sua participação na etapa de pesquisa de preços foi fundamental para a formação do preço de referência da licitação. Se essa etapa foi viciada, o nexo causal entre sua conduta e o dano ao erário se estabelece, ainda que de forma indireta. A responsabilidade do agente público não se limita à intenção, mas também à diligência e ao cuidado na execução de suas atribuições.

112. Malgrado possam atenuar parcialmente sua conduta em relação às justificativas sobre o acúmulo de funções durante o certame, ausência de poder decisório dentro da equipe, e sobre as descrições e exigências excessiva dos itens (que não era de responsabilidade da equipe de pesquisa de preços, a qual ele fazia parte), essas alegações não são suficientes para afastar por completo sua responsabilidade pelas irregularidades na pesquisa de preços. Ainda, levante-se que não há qualquer registro de que esse agente tenha divergido dos demais membros da equipe, sendo que ele assinou a pesquisa de preços, demonstrando concordância com o método utilizado.

113. Essas condutas acima caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

114. Nesse sentido, cabe também mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes, os quais tratam dessa espécie de erro.

115. Dito isso, entende-se que as razões de justificativas do Sr. Aquiles Pacheco podem ser apenas **parcialmente acolhidas**, propondo-se que lhe seja aplicada 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.

Razões de justificativas da Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (peças 190-191):

116. Afirma, na peça 190, que a Forma Office atua desde 2004 no comércio e instalação de mobiliário corporativo, com estrutura operacional própria, CNPJ distinto e quadro funcional permanente. Já a Forma Style foi constituída em 2017 com foco em mobiliário ergonômico de alto padrão, operando sob endereço diferente e com administração independente.

117. Sustenta que não há relação societária, financeira ou contratual direta entre as duas, tampouco entre elas e a Paraíso Serviços de Montagem de Móveis Ltda., que presta serviços a múltiplas empresas do setor.

118. Assevera que não houve fraude à licitação, pois as participações simultâneas registradas no ComprasNet decorrem de acessos realizados em provedores de internet corporativos compartilhados (como NET e Vivo Empresas), com IPs dinâmicos. Tais coincidências não configuram uso coordenado nem infração ao art. 9º da Lei 8.666/1993.

119. Diz que as empresas mantêm cadastros SICAF distintos, balanços e capital social próprios, emitindo notas fiscais separadas e com CNPJs diferentes, o que afasta qualquer confusão patrimonial. Acredita que não há impedimento legal à participação de empresas do mesmo ramo em certames distintos ou simultâneos, desde que atuem com autonomia e sem combinação de preços.

120. Alega que nenhuma das contratações foi objeto de impugnação pelos órgãos contratantes, e todos os fornecimentos foram executados integralmente com entrega e pagamento atestados (vide notas fiscais e empenhos constantes dos autos, com mais de R\$ 2,9 milhões pagos por órgãos federais).

121. Entende que TCU não aponta qualquer superfaturamento, sobrepreço ou inexecução contratual, mas apenas possíveis correlações cadastrais. Assim, inexistente base fática para imposição de multa ou julgamento de irregularidade.

122. Aponta que a citação foi regular, mas parte dos autos contém peças classificadas como sigilosas, impedindo o pleno exercício do contraditório (conforme o Termo de Acesso Eletrônico, peças 164, 179-180). Desse modo, requer a liberação integral das peças sigilosas ou, subsidiariamente, autorização para vista mediante assinatura de termo de confidencialidade, nos termos do art. 20 da Resolução - TCU 294/2018.

123. Segundo ela, as empresas agiram de forma transparente, entregando produtos de



qualidade e mantendo adimplência fiscal e trabalhista, o que demonstra boa-fé e credibilidade institucional, princípios reconhecidos na Lei 14.133/2021 (art. 5º, II).

124. *Ao final da peça 190, requer o recebimento das razões de justificativa, para fins de comprovar a lisura das condutas empresariais; o reconhecimento da inexistência de dolo, fraude ou conluio e o arquivamento da audiência.*

125. *Já na peça 191, alega que o Processo TC 045.261/2020-2, mencionado ao longo da instrução do presente feito como processo correlato ou elemento contextual, já se encontrava arquivado à época da análise técnica e da apresentação das razões de justificativa, circunstância que não foi expressamente considerada na valoração dos autos.*

126. *O referido arquivamento afastou, de forma definitiva, qualquer imputação de irregularidade, responsabilização ou juízo condenatório naquele processo específico, inexistindo decisão de mérito desfavorável às empresas ora interessadas. Trata-se, portanto, de circunstância relevante preexistente, cujo esclarecimento se faz necessário para assegurar a correta compreensão do histórico processual envolvido.*

127. *A utilização de processo já arquivado como vetor valorativo desfavorável não se compatibiliza com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e verdade material, que regem a atuação do controle externo.*

128. *Diante desse esclarecimento, impõe-se que o TC 007.565/2022-4 seja apreciado exclusivamente à luz de seus próprios elementos probatórios, sem qualquer contaminação valorativa decorrente de processo anteriormente arquivado.*

Análise da UT:

129. *A análise dos argumentos apresentados pela empresa em sua resposta à audiência revela inconsistências e fragilidades que não podem ser ignoradas. A empresa não conseguiu apresentar documentos ou provas concretas que sustentem sua alegação de que as irregularidades apontadas não ocorreram. Em processos de fiscalização e controle, é imprescindível que os responsáveis tragam elementos documentais robustos e verificáveis para refutar as acusações.*

130. *No caso em questão, a ausência de tais provas reforça a presunção de veracidade das irregularidades apontadas na instrução técnica anterior (peça 131). A mera contestação verbal ou genérica não é suficiente para afastar evidências documentais e materiais já coletadas, especialmente quando estas foram obtidas por meio de investigações conduzidas por órgãos de credibilidade, como a PF, no âmbito da Operação Buiolano.*

131. *Malgrado a empresa tenha alegado que não há vínculo formal entre as empresas do Grupo Forma e a empresa Paraíso, isso, por si só, não afasta a existência de conluio entre as partes envolvidas neste processo.*

132. *Documentos obtidos no certame e durante a Operação Buiolano, como arquivos de minuta de Edital e TR do PE SRP 23/2018 encontrados em discos rígidos de computadores do Grupo Forma, além de trocas de e-mails entre os envolvidos, comprovam a atuação coordenada para fraudar licitações. Esses elementos não deixam margem para dúvidas sobre a existência de práticas ilícitas.*

133. *Além disso, conforme já detalhado na instrução anterior, quanto ao conluio, por exemplo, não se trata apenas de acesso das empresa pelo mesmo provedor de internet, mas sim de que foram encontrados arquivos de minuta de Edital e TR do PE SRP23/2018 em discos rígidos de computadores do Grupo Forma, além de uma série de trocas de e-mails, os quais se referiam ao layout realizado pela colaboradora do Grupo Forma Ana Paula para diferentes ambientes da 9ª Brigada (peça 36): sala do Chefe do Estado Maior (peça 36, p. 1-4); sala Adjunto do Comando(peça 36, p. 5-8); 3 Seção / Seção de Planejamento (peça 36, p. 9-12); e 2 Seção / Fotos Sala Major(peça 36, p. 13-15).*

134. *A empresa argumenta que não houve impugnação por parte dos órgãos contratantes, mas essa justificativa é insustentável. Conforme apontado na instrução técnica, a própria UJ (9ª Brigada) estava envolvida nas irregularidades, o que explica a ausência de contestação. É evidente que um órgão diretamente envolvido em práticas fraudulentas não teria interesse em instar a si mesmo pelas irregularidades cometidas. Esse argumento, portanto, não pode ser aceito como válido, pois ignora o*



contexto de conluio e a falta de independência dos agentes públicos envolvidos.

135. *No que tem pertinência a suposta ausência de caracterização de dano ao Erário, também não existe razão à empresa do grupo forma, já que esse foi caracterizado e será apurado em processo apartado, conforme detalhado no item 179 da peça 131, p. 32:*

179. *Assim sendo, considerando todo o exposto, com fundamento nos arts. 43 e 44 da Resolução - TCU 259/2014 e com base no comando contido à peça 107 do TC 037.421/2021-6, foi autuado um único processo apartado (TC 006.914/2025-0) com o fito de apurar os indícios de dano ao Erário verificados no âmbito dos processos de mobiliário conexos ao presente processo (TCs 007.562/2022-5, 007.564/2022-8, 007.563/2022-1, 007.565/2022-4, 037.419/2021-8, 037.420/2021 6, 037.421/2021-2 e 043.001/2021-1, todos da relatoria do Min. Benjamin Zymler, e TC 021.068/2022-4, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman).*

136. *Outrossim, detalha-se que a proposta de aplicação de multa por irregularidades como: fraude na pesquisa de preços; superestimativa de itens; excesso de detalhamento do objeto, excesso de exigência de certificações; agrupamento de itens de forma injustificada e indevida independem da quantificação de dano monetário em si.*

137. *Em suma, pode existir aplicação de multa, ainda que o dano monetário não reste identificado, na medida em que o dano pode ser de caráter não quantificável, a exemplo de prejuízo à competitividade, legalidade, julgamento objetivo, entre outros princípios administrativos.*

138. *A empresa alegou prejuízo à sua defesa, mas essa afirmação não se sustenta. Foi garantido o acesso integral a todas as peças dos autos, inclusive às classificadas como sigilosas, conforme despacho do Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 179). Além disso, foi assegurado tratamento idêntico aos demais responsáveis e seus procuradores constituídos. Dessa forma, os princípios do contraditório e da ampla defesa foram plenamente observados, não havendo cerceamento de direitos.*

139. *Soma-se a isso que a análise dos fatos demonstra ausência de boa-fé da empresa na condução de sua atuação no certame. As evidências coletadas indicam a manipulação de diversos processos licitatórios, e revelam uma conduta deliberada e coordenada para fraudar os procedimentos. A boa-fé é um princípio essencial nas relações contratuais e administrativas, e sua ausência reforça a gravidade das irregularidades constatadas.*

140. *Novamente, esclarece-se que o processo originador TC 045.261/2020-2 resultou da necessidade de ampliar a apuração das irregularidades constatadas no processo de denúncia TC 022.372/2019-9, após a identificação de fraudes em múltiplas licitações com participações das empresas do Grupo Forma.*

141. *Aquele TC 045.261/2020-2 foi arquivado anteriormente, após serem identificados mais certames maculados por fraude, e depois de se identificar a necessidade de criação de processos apartados, com fito de se analisar cada certame de maneira individualizada, situação que fez surgir este processo TC 007.656/2022-4.*

142. *Dessarte, não há que se falar em contaminação valorativa decorrente de processo anteriormente arquivado, haja vista que o TC 045.261/2020-2 foi encerrado apenas por organização processual, após serem criados apartados específicos para fiscalização de cada certame fraudado, e não por qualquer motivo que pudesse afastar a responsabilidade da empresa Forma Office.*

143. *Outrossim, chama-se a atenção para o fato de que as peças que formam o conjunto probatório das evidências das irregularidades foram copiadas dos processos originários para os processos apartados, neste caso em específico copiados para o TC 007.656/2022-4, não havendo prejuízo para o direito ao contraditório ou a ampla defesa.*

144. *Agrega-se a essa análise que a empresa não apresentou, em sede de audiência neste processo, qualquer justificativa para as irregularidades praticadas no PE SRP 23/2018. Também, explica-se que as atenuantes ponderadas na análise da conduta dos responsáveis anteriores (acúmulo de funções, ausência de poder decisório dentro da equipe de licitação, decidir com base em parecer técnico) não lhe são aplicáveis, pois dizem respeito a questões pessoais e inerentes ao exercício dos cargos respectivos.*



145. Reforce-se que existem indícios robustos nos autos deste processo da presença de minutas de Edital e documentos de planejamento (TR) nos discos rígidos do Grupo Forma, além da elaboração de projetos para a 9ª Brigada em momento anterior à publicação do Edital e o livre acesso de colaborador da Forma Office às instalações do órgão durante a fase interna da licitação, os quais corroboram para a caracterização da fraude à licitação somada às demais irregularidades, como já foi exposto na instrução anterior (peça 131).

146. Dessa feita, entende-se que as justificativas apresentadas pela empresa não são suficientes para elidir a suas responsabilidades, propondo-se que aquelas sejam **rejeitadas**, e que seja declarada a **inidoneidade** da empresa.

Irregularidade – Fraude à licitação, mediante conluio entre a 9ª Brigada de Infantaria Motorizada e o Grupo Forma

200.1.2. Irregularidade 2 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea “a”, da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção);

a) Responsável: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55)

Função/gestão: Não se aplica.

Conduta: Atuou em conluio com agentes do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz, manipulando documentos internos à licitação, em especial Edital e Termo de Referência, em que são observadas exigências desarrazoadas que restringiram a competitividade e direcionaram o certame.

b) Responsável: Luiz Fernando Magdalena (CPF: 769.515.107-68)

Função/gestão: Ordenador de Despesas do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz no período de realização do PE SRP 23/2018.

Conduta: Assinou a ARP relativa ao PE SRP 23/2018, dando consecução à fraude; aprovou documentação relativa à Requisição 8/19, dando início ao PE SRP 23/2018, ratificando uma necessidade de aquisição potencialmente advinda de projeto elaborado por terceiros; aprovou documentação referente à licitação (Edital e Termo de Referência) que continha falhas significativas que, por sua vez, restringiram a competitividade e direcionaram o certame.

c) Responsável: Raney Martins de Almeida (CPF: 077.901.487-10)

Função/gestão: Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz no período de realização do PE SRP 23/2018; Fiscal Administrativo do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz no período de realização do PE SRP 23/2018.

Conduta: Ratificou a necessidade de aquisição do material exposto na Requisição 8/19, necessidade esta que potencialmente adveio de projeto elaborado de terceiro, dando início ao PE SRP 23/2018; assinou e, por conseguinte, participou ativamente da elaboração do Edital do PE SRP 23/2018 que continha falhas significativas, cujas exigências desarrazoadas e não justificadas acarretaram restrição indevida à competitividade e direcionamento do certame.

d) Responsável: Alexandre Brilhante da Costa (CPF: 024.411.257-61)

Função/gestão: Almoxarife do Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz no período de realização do PE SRP 23/2018.

Conduta: Solicitou, por meio da Requisição 8/19, a aquisição dos materiais relativos ao PE SRP 23/2018, necessidade que potencialmente adveio de projeto elaborado de terceiro, dando início ao certame; assinou e, por conseguinte, participou ativamente da elaboração do Termo de Referência do PE SRP 23/2018 que continha falhas significativas, cujas exigências desarrazoadas e não justificadas acarretaram restrição indevida à competitividade e direcionamento do certame.

Razões de justificativas do Sr. Alexandre Brilhante da Costa (peça 168):

147. Argumenta que sua atuação foi limitada à assinatura de documentos formais, sem qualquer ingerência ou poder decisório sobre o planejamento ou execução do certame. Defende-se que há a ausência de dolo na sua conduta. Enfatiza que, para a responsabilização de um agente



público, é imprescindível a demonstração de nexo causal entre sua conduta e a irregularidade apontada, bem como a comprovação de dolo, ou seja, a intenção de praticar o ato ilícito.

148. *No caso em questão, sustenta que sua atuação se restringiu à formalização de documentos, sem qualquer envolvimento com a equipe de licitações ou contato com fornecedores. Ele não tinha poder decisório sobre a escolha dos materiais ou das empresas participantes, tampouco sobre o julgamento do processo licitatório. A descrição dos materiais solicitados era baseada em catálogos, sites ou ARPs de outras entidades públicas, sem qualquer ingerência pessoal.*

149. *Destaca que a responsabilidade pelo planejamento e execução do processo licitatório recai sobre o pregoeiro e a equipe de apoio, conforme disposto na Lei 10.520/2002, e ele não tinha como saber quais empresas participariam do certame ou quais seriam as vencedoras, sendo sua função limitada à assinatura de documentos administrativos. Além disso, não há qualquer indício de que teria agido com a intenção de frustrar a competitividade da licitação ou de obter vantagem indevida.*

150. *Argumenta que o TCU não apresentou provas concretas de materialidade ou dolo na sua conduta. Todas as irregularidades apontadas, segundo o Sr. Alexandre, carecem de relação de causalidade com sua atuação, sendo insuficientes para justificar a imputação de responsabilidade. A defesa reforça que a generalização de condutas como fraudulentas, sem a devida comprovação, pode levar a interpretações injustas e desproporcionais.*

151. *Por fim, requer que sejam acolhidas as razões de justificativas apresentadas, e que seja afastada qualquer responsabilidade do defendente em relação às irregularidades apontadas, considerando sua participação meramente formal e a ausência de nexo causal e dolo em sua conduta.*

Análise da UT:

152. *As justificativas apresentadas pelo Sr. Alexandre Brilhante da Costa, embora busquem eximir sua responsabilidade com base na ausência de dolo e na limitação de sua atuação a atos formais, não se sustentam diante da análise dos fatos e da legislação aplicável, especialmente o art. 28 da Lindb. Este dispositivo legal estabelece que o agente público pode ser responsabilizado não apenas por dolo, mas também por erro grosseiro, conceito que se mostra aplicável à sua conduta do no caso em epígrafe.*

153. *A alegação de que sua atuação se restringiu à assinatura de documentos formais, sem qualquer ingerência ou poder decisório sobre o planejamento ou execução do certame, é mitigada pela sua posição como almoxarife do órgão e pela assinatura da declaração de pesquisa de mercado.*

154. *A função de almoxarife, por sua natureza, pressupõe um conhecimento técnico e prático sobre os materiais e produtos que são objeto de aquisição pela administração pública. Ao assinar a declaração de pesquisa de preços, o Sr. Alexandre atestou a conformidade e a adequação da pesquisa realizada, assumindo, assim, uma responsabilidade inerente ao ato. A mera formalidade da assinatura não o exime de verificar a razoabilidade e a legalidade do conteúdo que está sendo cancelado.*

155. *Ademais, a justificativa de que não havia dolo em sua conduta, por si só, não é suficiente para afastar a responsabilização. O erro grosseiro, conforme a Lindb, caracteriza-se pela manifesta desatenção ou desídia do agente público em relação aos deveres inerentes ao seu cargo, resultando em prejuízo ao erário ou à administração. No presente caso, a pesquisa de preços apresentava vícios evidentes, haja vista que a ordem de preferência para pesquisa de preços prevista na IN - SLTI/MPOG 5/2014 não foi observada.*

156. *Adicionalmente, ele, como almoxarife do órgão, assinando a declaração de pesquisa de mercado (pesquisa de preços), não se mostrou divergente do restante da equipe quanto aos vícios ali presentes.*

157. *Ainda, não há registros de ter se manifestado contra as demais irregularidades aqui aglutinadas (a exemplo de: excesso de especificações do objeto, excesso de certificações e laudos exigidos, agrupamento injustificado de itens heterogêneos, exigência de declaração do fabricante), as quais seriam razoáveis que o almoxarife tivesse conhecimento suficiente para identificar que aquelas eram excessivas e restritivas, culminando nas fraudes identificadas neste certame, gerando prejuízo*



ao erário.

158. A ausência de manifestação do Sr. Alexandre contra as irregularidades mencionadas, as quais eram razoavelmente perceptíveis para alguém em sua posição, configura erro grosseiro. Espera-se que um almoxarife, ao analisar uma pesquisa de mercado, ou fazer uma requisição para aquisição de materiais, tenha a capacidade de identificar especificações excessivas ou restritivas que possam direcionar a licitação ou limitar a participação de fornecedores. A omissão em apontar tais vícios, mesmo que sem a intenção direta de causar dano (dolo), demonstra uma negligência grave no cumprimento de suas atribuições, o que se enquadra no conceito de erro grosseiro.

159. Em que pesem as razões de justificativas do Sr. Alexandre possam ser parcialmente acolhidas, apenas como atenuante, no que tange à ausência de poder de decisão, levante-se que não há qualquer registro de que esse agente tenha divergido dos demais membros da equipe, sendo que ele assinou a pesquisa de preços, demonstrando concordância com o método utilizado.

160. Essas condutas caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

161. Nesse sentido, cabe também mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes, os quais tratam dessa espécie de erro.

162. Dito isso, entende-se que as razões de justificativas do Sr. Alexandre podem ser apenas **parcialmente acolhidas**, propondo-se que lhe seja aplicada 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.

Razões de justificativas do Sr. Raney Martins de Almeida (peça 171):

163. Inicialmente, o Sr. Raney alega a inépcia da notificação prévia, argumentando que ela não preenche os requisitos mínimos exigidos pelo artigo 18 da Instrução Normativa - TCU 98/2024. A notificação, segundo ele, apresenta inconsistências, como a ausência de documentos comprobatórios que demonstrem os atos lesivos ao erário e a falta de clareza na descrição das irregularidades imputadas. Além disso, a defesa destaca que a notificação menciona irregularidades em um certame (PE SRP 7/2015), mas atribui responsabilidade ao notificado em outro certame distinto (PE SRP 23/2018), o que evidencia desconexão e falta de fundamentação.

164. Também alega cerceamento de defesa, sustentando que o notificado não teve acesso integral aos autos dos processos originários (TC 022.372/2019-9 e TC 045.261/2020-2), nem foi ouvido em qualquer fase administrativa anterior. A ausência de oportunidade para manifestação e a falta de documentação completa, segundo a defesa, violam os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, previstos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Além disso, argumenta que a notificação não individualiza as condutas atribuídas ao notificado, imputando-lhe genericamente responsabilidades sem especificar os atos que teriam causado prejuízo ao erário.

165. No mérito, contesta a materialidade das acusações, afirmando que não há comprovação de dano ao erário nem de que o notificado tenha praticado atos irregulares. Ressalta que não era responsável pela condução do certame PE SRP 23/2018, uma vez que suas atribuições como Fiscal Administrativo eram limitadas ao assessoramento do Ordenador de Despesas, sem poder decisório sobre a elaboração ou condução do edital. A responsabilidade pela condução do PE, segundo ele, recai sobre o pregoeiro e sua equipe de apoio, conforme previsto na legislação vigente à época, como o Decreto 10.520/2002 e as Portarias do Exército Brasileiro.

166. Relata que a Comissão Permanente de Licitação (CPL), da qual o notificado era presidente, não possui competência para atuar em pregões eletrônicos, sendo suas atribuições restritas às modalidades de licitação previstas no artigo 22 da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, a defesa cita jurisprudência do TCU que afasta a responsabilidade da CPL por irregularidades em projetos básicos ou em modalidades de licitação que não sejam de sua competência.

167. Outro ponto levantado é a inexigibilidade de conduta diversa, com base no princípio da obediência hierárquica, especialmente no contexto militar. Sustenta que o notificado agiu em conformidade com as ordens superiores e as normas internas do Exército, não podendo ser responsabilizado por decisões que não estavam sob sua alçada. Destaca que a notificação não



apresenta provas de que o notificado tenha participado de qualquer conluio ou fraude à licitação, sendo as acusações baseadas em suposições e documentos incompletos.

168. *Por fim, requer o arquivamento da Tomada de Contas Especial (TCE), alegando ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo, como a correta identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a demonstração de nexo de causalidade entre a conduta do notificado e o suposto prejuízo ao erário. Alternativamente, solicita a reabertura do procedimento com a devida instrução probatória, garantindo o contraditório e a ampla defesa. Ainda, requer a oitiva de testemunhas e a produção de provas adicionais para esclarecer os fatos e demonstrar a inexistência de responsabilidade do notificado.*

Análise da UT:

169. *Inicialmente, cabe destacar que o Ofício 14988/2025-TCU/Seproc, enviado ao Sr. Raney em 6/5/2025, não mencionou o certame PE SRP 7/2015, como alegado na defesa, mas sim o processo TC 007.565/2022-4, que trata especificamente das irregularidades relacionadas ao PE SRP 23/2018 (peça 143). Portanto, não há qualquer equívoco por parte desta Corte de Contas na notificação. A alegação de desconexão entre os certames não encontra respaldo nos autos, sendo infundada.*

170. *Ademais, é importante esclarecer que a notificação prévia não tem a obrigação legal de conter os elementos de prova. O objetivo do Ofício é informar ao responsável sobre o processo em que está envolvido, garantindo-lhe a oportunidade de apresentar defesa. Os elementos de prova constam integralmente no processo TC 007.565/2022-4, ao qual o notificado teve acesso.*

171. *No que tange à alegação de cerceamento de defesa, verifica-se que todos os documentos necessários ao exercício do contraditório e da ampla defesa, referentes ao PE SRP 23/2018, foram devidamente copiados eletronicamente dos processos originários (TCs 022.372/2019-9 e 045.261/2020-2) para o TC 007.565/2022-4. O Sr. Raney (e seu representante) tiveram pleno acesso aos documentos deste TC 007.565/2022-4, conforme registrado no sistema do e-TCU, o Sr. Raney é uma das partes deste litígio.*

172. *Adicionalmente, caso desejasse consultar os processos originários, poderia ter solicitado acesso ao TCU, mas não o fez. Assim, não há que se falar em violação dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, uma vez que as garantias processuais foram devidamente observadas.*

173. *Quanto à contestação da materialidade das irregularidades e à individualização das condutas, é necessário pontuar que foram demonstradas anteriormente neste processo, as condutas foram devidamente individualizadas na instrução pretérita, especialmente na Matriz de Responsabilização anexada à peça 131. Essa matriz detalha as ações e omissões de cada responsável, demonstrando o nexo de causalidade entre as condutas e as irregularidades cometidas. A materialidade das irregularidades foi comprovada por meio de documentos e análises técnicas, que evidenciam falhas graves na condução do certame PE SRP 23/2018. Portanto, a alegação de ausência de comprovação de dano ao erário não procede.*

174. *Argumenta que, na qualidade de Fiscal Administrativo, não possuía poder decisório sobre a elaboração ou condução do Edital, atribuindo a responsabilidade ao pregoeiro e sua equipe de apoio. Contudo, a análise dos autos demonstra que o Sr. Raney, enquanto presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), tinha atribuições que extrapolavam o mero assessoramento ao Ordenador de Despesas. Embora a CPL não seja responsável por pregões eletrônicos, conforme previsto no artigo 22 da Lei 8.666/1993, as irregularidades apontadas não se limitam à condução do pregão, abrangendo também falhas no planejamento, etapa em que o notificado tinha atuação direta.*

175. *Ainda, levante-se que não há qualquer registro de que esse agente tenha divergido dos demais membros da equipe nas decisões tomadas, sendo que ele participou ativamente da elaboração do Edital do PE SRP 23/2018 que continha falhas significativas, cujas exigências desarrazoadas e não justificadas acarretaram restrição indevida à competitividade e direcionamento do certame (peça 13, p. 18-29, e peça 14, p. 16-34).*

176. *No que se refere à inexigibilidade de conduta diversa, com base no princípio da obediência hierárquica, é importante ressaltar que esse princípio não exime o agente público de*



responsabilidade por atos ilegais. O Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940), por exemplo, no art. 22, estabelece que fica caracterizada a coação irresistível e obediência hierárquica, se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal.

177. Também citado apenas a título ilustrativo (já que se está diante de um processo administrativo, e não criminal), cita-se que o próprio Código Penal, art. 65, alínea “c”, dispõe apenas como atenuante o cometimento de crime em cumprimento de ordem de autoridade superior.

178. Buscando-se fazer uma analogia, para aplicação neste processo administrativo, ainda que o Sr. Raney tenha agido com base em ordens de seus superiores hierárquicos, isso, por si só, não seria suficiente para elidir sua responsabilidade, mas apenas atenuá-la.

179. Essas condutas caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

180. Nesse sentido, cabe também mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes, os quais tratam dessa espécie de erro.

181. Também, não há que se falar em arquivamento da TCE, uma vez que este processo TC 007.565/2022-4, agora em discussão, trata-se de representação. Pontue-se que foi autuado um único processo apartado (TC 006.914/2025-0), com o fito de apurar os indícios de dano ao Erário verificados no âmbito dos processos de mobiliário conexos ao presente processo (TCs 007.562/2022-5, 007.564/2022-8, 007.563/2022-1, 007.565/2022-4, 037.419/2021-8, 037.420/2021-6, 037.421/2021-2 e 043.001/2021-1, todos da relatoria do Min. Benjamin Zymler, e TC 021.068/2022-4, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman), no qual os responsáveis terão nova oportunidade de defesa, antes de que possa ocorrer a imputação de débito e conversão da representação em TCE.

182. Finalmente, esclarece-se ao responsável que no âmbito dos processos de representação neste Tribunal de Contas não cabem oitivas de testemunhas, e, neste caso concreto, não se observa a necessidade de realização da reabertura do procedimento com a devida instrução probatória, porquanto o contraditório e a ampla defesa já foram garantidos.

183. Destarte, entende-se que as razões de justificativas do Sr. Raney podem ser apenas **parcialmente acolhidas**, propondo-se que lhe seja aplicada 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.

Razões de justificativas do Sr. Luiz Fernando Magdalena (peça 185):

184. Como exposto acima (itens 84-90), o responsável apresentou sua justificativa de maneira unificada, não fazendo referência de qual item da audiência estava se defendendo, sem necessidade de nova reprodução nesta seção.

Análise da UT:

185. Tendo em vista que o responsável enviou suas respostas de maneira conjugada, sem detalhamento de qual irregularidade estava se defendendo, e, até mesmo para que ficasse mais clara a análise, todas as justificativas foram analisadas de maneira conjunta.

186. Como foi refutado na seção anterior (itens 91-100), entende-se que as justificativas apresentadas pelo responsável não são suficientes para elidir a suas responsabilidades, apenas atuando-as, propondo-se que aquelas sejam apenas **parcialmente acolhidas**, e que lhe seja aplicada 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.

Razões de justificativas da Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (peças 190-191):

187. Como exposto acima (itens 116-128), a empresa apresentou sua justificativa de maneira unificada, não fazendo referência de qual item da audiência estava se defendendo, sem necessidade de nova reprodução nesta seção.

Análise da UT:

188. Tendo em vista que o responsável enviou suas respostas de maneira conjugada, sem detalhamento de qual irregularidade estava se defendendo, e, até mesmo para que ficasse mais clara a análise, todas as justificativas foram analisadas de maneira conjunta.



189. Como foi rebatido na seção anterior (itens 129-144), entende-se que as justificativas apresentadas pela empresa não são suficientes para elidir a suas responsabilidades, propondo-se que aquelas sejam **rejeitadas**, e que seja declarada a **inidoneidade** da empresa.

CONCLUSÕES

190. Esta representação consiste em um dentre cinco processos apartados do TC 045.261/2020-2, que por sua vez cuida de representação desta UT, com o objetivo de apurar supostas irregularidades em pregões para aquisição de mobiliário, especialmente no âmbito de Organizações Militares (OM), com elementos que apontam para a existência de um amplo esquema de fraudes praticadas pelas empresas Forma Office (CNPJ 09.813.581/0001-55) e Forma Style (CNPJ 26.365.896/0001-04), o chamado Grupo Forma, em conluio com agentes públicos (sobretudo militares) de diversos órgãos da Administração Pública.

191. O presente processo tem como objeto o certame PE SRP 23/2018, promovido pela 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, para aquisição de quinze itens de mobiliários, agrupados em um único lote.

192. Convém salientar que o PE SRP 23/2018 faz parte de uma amostra analisada no processo originador, que abrange 91 pregões eletrônicos vencidos pelo Grupo Forma no período de 7/2008 a 11/2020, alcançando adjudicações de cerca de R\$ 802 milhões em valores nominais, além de outras 113 contratações por dispensa de licitação na Administração Pública.

193. Da referida amostra de 91 pregões vencidos pelo Grupo Forma, tem-se que 64 pregões foram promovidos por Organizações Militares, sendo 56 em unidades sediadas no Distrito Federal.

194. A análise em conjunto desses pregões apontou um rol de indícios de direcionamento, a exemplo das irregularidades identificadas neste PE SRP 23/2018, além de outras irregularidades constatadas em outros pregões que constituem o objeto das demais representações em trâmite nesta Unidade Técnica.

195. Observa-se, desse modo, que as irregularidades constatadas no PE SRP 23/2018 não constituem um caso isolado ou excepcional ocorrido apenas no âmbito da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada.

196. Nesse contexto, foi feita uma ampla análise das evidências coletadas no âmbito da Operação Buroolano, empreendida pela Polícia Federal, com o fito de explorar de que maneira o Grupo Forma atuava nas licitações de registro de preços empreendidas por órgãos públicos, cujo resultado encontra-se na peça 44 destes autos.

197. A supracitada análise foi capaz de revelar o *modus operandi* habitualmente utilizado pelo Grupo Forma, que, por meio de determinados procedimentos, fraudavam certames licitatórios; o exame empreendido nesta instrução, por sua vez, evidenciou que o caso em apreço se alinha de forma significativa com a conduta padrão identificada na peça 44 destes autos.

198. Assim sendo, destacam-se os seguintes pontos de destaque observados no exame feito nesta e na instrução anterior:

- a) as irregularidades identificadas ao longo da instrução se assemelham com o *modus operandi* do Grupo Forma identificado na peça 44 destes autos;
- b) a pesquisa de preços realizada pela 9ª Brigada de Infantaria Motorizada utilizou como referência Atas de Registro de Preço vencidas por empresas que possuem vínculo com o Grupo Forma, o que sugere indicação de tais atas;
- c) as irregularidades de 2 a 7, relatadas na primeira instrução (peça 131), apresentam falhas no edital/Termo de Referência que acarretaram restrição indevida à competitividade, o que resultou no direcionamento do certame, favorecendo, desta maneira, ao Grupo Forma;
- d) colaborador do Grupo Forma elaborou projeto e tinha acesso ao ambiente interno da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada durante período anterior à publicação do edital, conforme relatado na primeira instrução (peça 131, p. 27-30); e
- e) foram encontrados arquivos de minuta de edital e Termo de Referência do PE SRP 23/2018 em discos rígidos de computadores do Grupo Forma, documentos cujos metadados revelam que a sua data de modificação é de 27/11/2018, isto é, anterior aos documentos de planejamento e do



próprio Edital do PE SRP 23/2018, com destaque para o fato de que a citada documentação não continha as cláusulas que se relacionam com as irregularidades de 2 a 7, conforme relatado na primeira instrução (peça 131, p. 29-30).

199. *Não se considera razoável o entendimento de que esse conjunto de fatos ocorreu por mera casualidade, que seja apenas coincidência que esse rol extenso de falhas no edital/TR tenha ocorrido justamente num cenário tão propício à ocorrência de montagem da licitação.*

200. *Na verdade, a reunião dos elementos é capaz de demonstrar que as irregularidades de 2 a 7 foram ocasionadas pela irregularidade 8 relatadas na primeira instrução (peça 131), haja vista que, seguindo a sua conduta habitual verificada na peça 44 destes autos, o Grupo Forma atuava na elaboração dos documentos da fase interna de certames visando a fraude, por meio restrição ao caráter competitivo, direcionando, assim, a licitação.*

201. *Destarte, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

202. *Quanto aos indícios de irregularidades, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.*

203. *Além disso, será proposto o **acolhimento parcial** das razões de justificativas referentes aos responsáveis: Luiz Fernando Magdalena; Aquiles Serafim Ferreira Filho; Wagner Valério Cabral; Felipe de Araújo Pacheco; Raney Martins de Almeida e Alexandre Brilhante da Costa, e que lhes sejam aplicadas 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, pelas irregularidades detalhadas nas instruções e resumidas na Matriz de Responsabilização – Anexo I desta instrução.*

204. *Propor-se-á também a **rejeição** das razões de justificativas da Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., e que seja declarada a **inidoneidade** dessa empresa, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude das fraudes cometidas no PE SRP 23/2018.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

205. *Não houve pedido de ingresso como parte interessada.*

206. *Pedidos de vista e/ou cópia (peças 164-182), termos de disponibilização de acesso (peças 180-181, 183).*

207. *Não houve pedido de sustentação oral.*

208. *Processos conexos ao originário TCs: 045.261/2020-2; 007.562/2022-5; 007.563/2022-1; 007.564/2022-1; 007.565/2022-4; 021.068/2022-4.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

209. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

209.1. ***conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

209.2. *no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

209.3. ***rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pela sociedade empresária Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55) e, em consequência, **declarar a inidoneidade** da referida sociedade empresária para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude das fraudes cometidas no PE SRP 23/2018, detalhadas na matriz de responsabilização adiante;*

209.4. ***acolher parcialmente** as razões de justificativa apresentadas por: Luiz Fernando Magdalena (CPF: 769.515.107-68); Aquiles Serafim Ferreira Filho (CPF: 681.335.707-78); Wagner Valério Cabral (CPF: 111.414.187-97); Felipe de Araújo Pacheco (CPF: 119.329.067-89); Raney Martins de Almeida (CPF: 077.901.487-10) e Alexandre Brilhante da Costa (CPF: 024.411.257-61); **aplicando-lhes a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do*



Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

209.5. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

209.6. **determinar** ao Comando do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

209.7. **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;

209.8. **informar** ao Comando do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada 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;

209.9. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Luiz Fernando Magdalena (CPF: 769.515.107-68); Aquiles Serafim Ferreira Filho (CPF: 681.335.707-78); Wagner Valério Cabral (CPF: 111.414.187-97); Felipe de Araújo Pacheco (CPF: 119.329.067-89); Raney Martins de Almeida (CPF: 077.901.487-10) e Alexandre Brilhante da Costa (CPF: 024.411.257-61) e Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), bem como aos seus respectivos representantes legais;

209.10. **encaminhar** cópia da presente instrução à **Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Polícia Federal**, para que:

a) *adote as providências que julgar cabíveis em relação a possíveis irregularidades praticadas pelos órgãos civis no PE SRP 23/2018, promovido pelo Comando do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz);*

b) *caso julgue pertinente, proceda com compartilhamento desta instrução e do material apreendido pela Operação Buiolano com os seguintes órgãos de controle:*

b.1) *Ministério Público Militar, em razão do envolvimento de organizações militares e agente(s) público(s) militares no bojo de evidências de irregularidades identificados no PE SRP 23/2018, promovido pelo Comando do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (Cmdo GUEs/9 Bda Inf Mtz); e*

b.2) *Ministério Público Federal, considerando que as evidências de irregularidades identificados no PE SRP 23/2018 podem, em tese, configurar ato(s) de improbidade administrativa.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação constituída a partir de determinação do relator no TC 045.261/2020-2, tendo por finalidade analisar as supostas irregularidades relativas ao Pregão Eletrônico Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 23/2018, conduzido pelo Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, cujo objeto foi a constituição de ata de registro de preços para aquisição e instalação de divisórias (peça 4).

2. O aludido certame teve os seus 15 itens agrupados em um único lote e foi adjudicado à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (Forma Office) pelo valor global de 63.211.690,00 (peça 5).

3. Na instrução preliminar deste feito, foram identificados indícios das seguintes irregularidades no edital e na respectiva Ata de Registro de Preços (ARP): (a) possível fraude na pesquisa de preços; (b) superestimativa de quantitativos com potencial de viabilizar a exploração comercial da ARP pela empresa Forma Office (“barriga de aluguel”); (c) excessivo detalhamento das especificações técnicas dos itens; (d) exigências excessivas de certificações e laudos técnicos; (e) agrupamento injustificado de itens heterogêneos em lotes; (f) exigência de declaração do fabricante relativa à garantia; (g) adoção de modelagem de aquisição por item, embora a adjudicação tenha ocorrido pelo preço global do grupo; (h) indícios de fraude à licitação, mediante possível conluio entre o Comando do Grupamento de Unidades Escola da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada e a empresa Forma Office; e (i) indícios de sobrepreço e superfaturamento.

4. Ressalto que duas das questões acima enumeradas tramitam em processos apartados, a saber: a denominada “barriga de aluguel” (TC 006.933/2025-4) e os indícios de sobrepreço e superfaturamento (TC 006.914/2025-0). Dessa forma, não foram promovidas audiências específicas nestes autos em relação a tais fatos.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) considerou que as demais irregularidades estariam inter-relacionadas e, se analisadas em conjunto, reforçariam os indícios de fraude ao certame, pois apontavam para um mesmo resultado: restrição à competitividade, limitação da participação de licitantes, direcionamento da disputa em favor das empresas do Grupo Forma nos grupos de mobiliário e formação de uma ARP com elevado potencial de exploração comercial, além de indícios de sobrepreço, posteriormente convertidos em possível superfaturamento nas contratações dela decorrentes.

6. Insta salientar que a análise preliminar da AudContratações também levou em consideração documentos apreendidos pela Polícia Federal no âmbito da Operação Buroloano, cuja avaliação permitiu identificar um suposto padrão de atuação do Grupo Forma em licitações de mobiliário promovidas pela Administração Pública. Nesse contexto, não se reputou plausível atribuir o conjunto de inconsistências verificadas no edital e no termo de referência a mera casualidade, sobretudo diante de um cenário considerado favorável à manipulação do certame.

7. Entendeu-se, ao contrário, que as irregularidades relacionadas às especificações restritivas, às exigências excessivas, ao agrupamento de itens, à exigência de declaração do fabricante e à modelagem da adjudicação (itens “b” a “g”) decorreriam dos indícios de fraude à licitação (item “h”), consistentes na suposta interferência do Grupo Forma na elaboração dos documentos da fase interna do certame, com o propósito de restringir a competição e direcionar o resultado da disputa. Por essa razão, as propostas de encaminhamento foram consolidadas em dois eixos principais: fraude na pesquisa de preços e fraude à licitação.

8. Como resultado, foram promovidas as audiências sintetizadas no quadro a seguir:

Irregularidade	Responsáveis	Conduta
Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 23/2018	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., na condição de empresa vencedora do certame.	Realizou ingerências junto ao órgão promotor do certame, indicando atas de registro de preços vencidas por empresas parceiras, visando que fosse adotado preço de referência superior, dando consecução, assim, à fraude na pesquisa de preços.
	Sr. Luiz Fernando Magdalena, Ordenador de Despesas.	Aprovou a Declaração de Pesquisa de Mercado supostamente fraudada, o que elevou o valor estimado da contratação, contribuindo para uma aquisição mais onerosa à Administração Pública.
	Sr. Aquiles Serafim Ferreira Filho, Chefe da Equipe de Planejamento de Riscos.	Assinaram a Declaração de Pesquisa de Mercado (pesquisa de preços) supostamente fraudada.

	Sr. Wagner Valério Cabral, Membro da Equipe de Planejamento de Riscos.	
	Sr. Felipe de Araújo Pacheco, Membro da Equipe de Planejamento de Riscos.	
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 23/2018, operacionalizada por meio de conluio	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., na condição de empresa vencedora do certame.	Atuou em conluio com agentes do órgão promotor do certame, manipulando documentos internos à licitação, em especial Edital e Termo de Referência, inserindo exigências desarrazoadas que restringiram a competitividade e direcionaram o certame.
	Sr. Luiz Fernando Magdalena, Ordenador de Despesas.	Assinou a ARP relativa ao PE SRP 23/2018; autorizou a contratação do material listado na requisição 8/19 e determinou a abertura da licitação; aprovou o Edital do PE SRP 23/2018; e aprovou o Termo de Referência do PE SRP 23/2018.
	Sr. Raney Martins de Almeida, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e Fiscal Administrativo.	Assinou declaração afirmando que o material exposto na requisição 8/19 deveria ser adquirido; e assinou o Edital do PE SRP 23/2018 (peça 14, p. 16-34).
	Sr. Alexandre Brilhante da Costa, na condição de Almoxarife.	Assinou a requisição 8/19, solicitando aquisição dos materiais relativos ao PE SRP 23/2018; e assinou o Termo de Referência do PE SRP 23/2018.

9. Após a apresentação das razões de justificativa pelos responsáveis, o processo recebeu sua derradeira instrução pela AudContratações com as seguintes propostas, entre outras:

- a) conhecer da representação e, no mérito, julgá-la procedente;
- b) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Fernando Magdalena, Aquiles Serafim Ferreira Filho, Wagner Valério Cabral, Felipe de Araújo Pacheco, Raney Martins de Almeida e Alexandre Brilhante da Costa, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; e
- c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., declarando sua inidoneidade para participar de licitações e contratar com a Administração Pública Federal, bem como de certames realizados pela Administração Pública dos estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em razão das fraudes perpetradas no âmbito do PE SRP 23/2018.

II

10. Feita essa indispensável contextualização dos fatos, passo a deliberar sobre as manifestações dos responsáveis e os exames conduzidos pela unidade técnica, a começar pelo exame do primeiro grupo de audiências relacionadas com a fraude à licitação operacionalizada por intermédio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 23/2018.



11. A instrução preliminar da AudContratações caracterizou tal indício de irregularidade pelo fato de a pesquisa realizada no certame ter se baseado predominantemente em preços obtidos de pregões eletrônicos vencidos por empresas com vínculos ao Grupo Forma, especialmente Fortline, Forma Office e parceiras correlatas. Verificou-se, ainda, que um dos certames utilizados como referência já era objeto de investigação no TCU pelas mesmas irregularidades. Embora a pesquisa tenha utilizado contratações similares de outros órgãos, houve descumprimento da ordem de preferência prevista na IN SLTI/MPOG 5/2014, então vigente, sem justificativa plausível, além de ausência de consulta ao portal de compras do Governo Federal e de diversificação adequada das fontes de preços.

12. Também foram constatados vícios metodológicos relevantes, a exemplo da (i) ausência completa de pesquisa para os itens 14 e 15; (ii) utilização de apenas dois certames como referência para diversos itens; (iii) adoção, em alguns casos, do melhor lance em vez do valor efetivamente contratado após negociação, elevando artificialmente as médias; e (iv) baixa competitividade dos pregões utilizados como parâmetro, circunstância associada a preços menos vantajosos para a Administração.

13. A unidade instrutiva observou que, embora não tenha sido reproduzido exatamente o padrão clássico de manipulação identificado em investigações anteriores — no qual empresas parceiras apresentavam cotações elaboradas pelo próprio Grupo Forma —, os elementos dos autos sugerem ingerência do grupo mediante indicação de pregões vencidos por empresas vinculadas para composição da pesquisa de preços. Ademais, a justificativa de “complexidade técnica” do objeto mostrou-se inconsistente, já que a contratação envolvia divisórias e não houve efetiva pesquisa junto a empresas especializadas, o que reforçaria a tese de direcionamento do certame. Nesse contexto, a unidade técnica concluiu em sua instrução preliminar pela existência de fortes indícios de fraude na pesquisa de preços, compatível com o padrão de atuação historicamente atribuído ao Grupo Forma.

14. Em relação a essa irregularidade, o Sr. Wagner Valério Cabral alegou em suas razões de justificativa que sua participação no PE SRP 23/2018 foi extremamente limitada, restringindo-se à assinatura de uma única declaração de pesquisa de mercado, sem envolvimento em outros atos de planejamento ou decisão do certame. Sustentou que ingressou no processo quando este já se encontrava em andamento, tendo exercido função meramente formal, sem ingerência sobre o mérito das contratações, a condução do planejamento ou a escolha das empresas vencedoras.

15. O responsável afirmou, ainda, que a pesquisa de mercado observou orientações superiores e utilizou informações extraídas de sítios eletrônicos do Governo Federal e de processos de outros órgãos da Administração Pública. Defendeu que não há elementos nos autos que demonstrem nexo causal entre sua assinatura e as irregularidades apuradas, tampouco indícios de dolo ou culpa grave, uma vez que não lhe competia revisar integralmente o processo licitatório nem auditar atos praticados anteriormente por outros integrantes da equipe. Segundo suas razões, sua atuação pautou-se na confiança de que os procedimentos precedentes haviam sido regularmente conduzidos, razão pela qual requereu o acolhimento de suas justificativas e a exclusão de sua responsabilidade.

16. Por sua vez, o Sr. Felipe de Araújo Pacheco suscitou, preliminarmente, a ocorrência de prescrição intercorrente, sustentando que o processo permaneceu paralisado por mais de três anos, o que teria consumado a prescrição em 26/4/2025, nos termos da Resolução-TCU 344/2022. Com isso, requereu a extinção das pretensões punitiva e ressarcitória. Ademais, alegou inexistência de conduta imputável, afirmando que nem sequer assinou a declaração de pesquisa de preços — único ato a ele atribuído —, apresentando documentos que, segundo sustenta, demonstrariam a ausência de sua assinatura e afastariam qualquer participação nas irregularidades.

17. No mérito, embora o agente refute ser responsável pela pesquisa de preços, argumentou que o procedimento observou a ordem de preferência prevista na IN SLTI/MPOG 5/2014, tendo seguido orientações superiores segundo as quais preços de pregões e do painel do Governo Federal poderiam estar defasados. Sustentou, ainda, que a utilização do melhor lance como parâmetro não comprometeu a vantajosidade da contratação e que as supostas irregularidades relativas ao excesso de detalhamento e



exigências de certificações decorrem do termo de referência, elaborado em etapa anterior à qual não participou.

18. Por fim, invocou o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para defender que sua conduta deve ser analisada à luz das dificuldades concretas enfrentadas, destacando que, à época, exercia funções administrativas alheias à sua especialidade, sob sobrecarga de trabalho decorrente da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro e sem capacitação técnica adequada.

19. O último integrante da equipe de planejamento responsável pela pesquisa de mercado, o Sr. Aquiles Serafim Ferreira Filho, esclareceu, inicialmente, que à época dos fatos exercia a função de Primeiro-Tenente responsável pela conformidade dos registros de gestão e integrava a Equipe de Planejamento de Risco, desempenhando atribuições distintas daquelas relacionadas à elaboração de licitações e contratos, em observância ao princípio da segregação de funções. Sustentou que a única conduta a ele imputada consistiu na assinatura da declaração de pesquisa de mercado, sem qualquer participação em decisões relacionadas à condução do certame ou à escolha da empresa vencedora.

20. No mérito, defendeu a regularidade da pesquisa de preços, afirmando que ela observou os parâmetros da IN SLTI/MPOG 5/2014 e seguiu orientações superiores que recomendavam utilizar preços iniciais de pregões anteriores, em vez dos valores finais obtidos após lances, diante da alegada defasagem dos preços de mercado. Argumentou, ainda, que à época não havia elementos que permitissem presumir irregularidades envolvendo o Grupo Forma, cujas certidões não indicavam impedimentos, e que questões como superestimativas de quantitativos, detalhamento excessivo de itens, certificações e laudos eram matérias afetas ao termo de referência, não à equipe responsável pela pesquisa de preços.

21. Quanto à acusação de fraude à licitação, afirmou que sua atuação se limitou à formalização da pesquisa de mercado, sem poder decisório sobre especificações do objeto, julgamento das propostas ou adjudicação, competências atribuídas ao pregoeiro e à equipe de apoio. Alegou inexistência de dolo, ausência de relação com o Grupo Forma e falta de nexo causal entre sua conduta e as irregularidades apontadas, requerendo, ao final, o acolhimento de suas justificativas e o afastamento de qualquer responsabilização.

22. Iniciando a apreciação da conduta dos integrantes da equipe de planejamento, acompanho a conclusão da AudContratações, a qual, ao examinar as alegações defensivas apresentadas, entendeu que as irregularidades apontadas não foram materialmente afastadas pelos responsáveis. Com efeito, concluiu que persistem vícios relevantes na pesquisa de preços realizada durante a fase de planejamento do PE SRP 23/2018, notadamente em razão do descumprimento, sem justificativa idônea, da ordem de preferência estabelecida pela IN SLTI/MPOG 5/2014. Soma-se a isso a utilização predominante, como parâmetro de referência, de certames vencidos por empresas vinculadas ao Grupo Forma, especialmente Fortline e Forma Office, circunstância que compromete a higidez metodológica da pesquisa e fragiliza a confiabilidade dos preços estimados.

23. A não utilização do Portal de Compras do Governo Federal chama a atenção e pode ter contribuído para elevar artificialmente os valores estimados. Ademais, não houve qualquer pesquisa para os itens 14 e 15, enquanto diversos itens foram cotados com base em apenas dois certames.

24. Eu acolho a posição da unidade técnica de que o preço final negociado no certame é uma referência mais abalizada de mercado do que o melhor lance ofertado no certame. É o que se concluiu inclusive da leitura do art. 23, § 1º, inciso II, da Lei 14.133/2021, ao estipular como uma das fontes a serem consultadas as “contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços”. Por óbvio, o valor da contratação se refere ao valor efetivamente negociado após a fase de lances, e não ao menor lance ofertado no certame, seja este válido ou não. No entanto, em favor dos responsáveis, deve ser reconhecido que tal conclusão não se extrai de forma literal e direta da IN SLTI/MPOG 5/2014, que tinha uma redação semelhante ao dispositivo mencionado da Lei 14.133/2021.

25. Também deve ser sopesado em favor dos responsáveis que não é simples para o agente público constatar que o orçamento estimativo do certame foi baseado em outros vários em preços obtidos de



pregões eletrônicos vencidos por empresas com vínculos ao Grupo Forma, especialmente Fortline, Forma Office e parceiras correlatas. A tabela a seguir, extraída da instrução preliminar desta representação (peça 131) ilustra os pregões eletrônicos utilizados para a pesquisa de preços no PE SRP 23/2018 da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada:

Item	Órgão	Uasg	Pregão Eletrônico	Empresa vencedora
1	Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais	160098	21/2018 item 72	Flexibase
	Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais	160098	27/2017 item 34	Flexibase
	Instituto Federal de Educação do Espírito Santo - Ifes	158151	01/2018 item 53	Fortline
	Escola de Formação Complementar do Exército - ESFCEX/CMS	160525	15/2017 item 56	Fortline
2	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE	158133	03/2017 item 38	Ambianch
	Enap	114702	15/2017 item 15	Macro pisos e divisórias Eireli
3	Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais	160098	21/2018 item 73	Flexibase
	Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais	160098	3/2018	Diversos ganhadores – não foi identificado item correspondente no PE 3/2018
4	Estado-Maior do Exército - EME	160085	2/2016 item 24	Interact Soluções de Espaço Ltda
	Ministério da Fazenda	170531	11/2017	O Objeto desse PE é a prestação dos serviços de comissaria aérea para fornecimento de refeições de bordo, em atendimento do Senhor Ministro de Estado da Fazenda.
5	Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais	160098	21/2018 item 79	Flexibase
	Instituto Federal de Educação do Espírito Santo - Ifes	158151	01/2018 item 56	Fortline
	Hospital Central do Exército - HCE	160322	84/2017 item 76	Fortline
	Escola de Formação Complementar do Exército - ESFCEX/CMS	160525	15/2017 item 58	Fortline
6	Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais	160098	21/2018 item 78	Flexibase
	Instituto Federal de Educação do Espírito Santo - IFES	158151	01/2018 item 55	Fortline
	Hospital Central do Exército - HCE	160322	84/2017 item 75	Fortline
	Escola de Formação Complementar do Exército - ESFCEX/CMS	160525	15/2017 item 60	Fortline
7	Enap	114702	15/2017 item 18	Macro pisos e divisórias Eireli
	Comando Militar do Nordeste - CMN	160195	8/2017 item 30	Ambianch
8	Comando de Operações Terrestres - Coter	160548	11/2017 item 11	Forma Office
	Ministério da Fazenda	170531	11/2017	O Objeto desse PE é a prestação dos serviços de comissaria aérea para fornecimento de refeições de bordo, em atendimento do Senhor Ministro de Estado da Fazenda.
9	Enap	114702	15/2017	Macro pisos e divisórias Eireli



Item	Órgão	Uasg	Pregão Eletrônico	Empresa vencedora
			item 20	
	Comando Militar do Nordeste - CMN	160195	8/2017 item 32	Ambianch
10	Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais	160098	21/2018 item 80	Flexibase
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE	158133	03/2017 item 42	Ambianch, contudo, o valor após negociação foi de R\$ 3.900,00 e não de R\$ 4.199,00, conforme consta na pesquisa de preços.
11	Comando Militar do Leste – CML (1ª Divisão de Exército)	160297	11/2016 item 14	Mobili Di Legno Comercio e Serviços Ltda.
	Comando de Operações Terrestres - Coter	160548	11/2017 item 14	Forma Office
12	Instituto Federal de Educação do Espírito Santo - Ifes	158151	01/2018 item 51	Fortline
	Hospital Central do Exército - HCE	160322	84/2017 item 71	Fortline
	Escola de Formação Complementar do Exército - ESFCEX/CMS	160525	15/2017 item 59	Fortline
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE	158133	03/2017 item 43	Ambianch, contudo, o valor após negociação foi de R\$ 340,00 e não de R\$ 399,00, conforme consta na pesquisa de preços.
13	Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais	160098	21/2018 item 81	Flexibase
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE	158133	03/2017 item 33	Ambianch, contudo, o valor após negociação foi de R\$ 169,00 e não de R\$ 180,00, conforme consta na pesquisa de preços.

26. Em uma análise retrospectiva, de posse de documentos obtidos no âmbito da Operação Burolano, a predominância de empresas relacionadas com o Grupo Forma pode ser aferida na relação acima, mas não é algo perceptível em 2018, à época da realização do certame em análise.

27. Não obstante o exposto, julgo que subsistem três falhas de grande reprovabilidade na pesquisa de mercado efetuada pelos três responsáveis: (i) a inexistência de cotação para os itens 14 e 15 do certame; (ii) o uso de apenas duas referências de preços para os itens 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 e 13, sem justificativas pertinentes; e (iii) o não cumprimento da ordem de precedência estabelecida na IN SLTI/MPOG 5/2014.

28. Pelos fundamentos que exporei em seguida, creio que a falha consubstanciada no tópico (iii) acima possa ser relevada, pois os defendentes aduziram que seguiram orientações do escalão superior, que recomendavam considerar os preços iniciais de pregões anteriores, em vez dos preços obtidos na fase de lances, devido à defasagem dos valores praticados no mercado. Nesse sentido, verifico que o processo licitatório foi originado de Ordem de Serviço do General de Divisão que ocupava o posto de comando da 1ª Região Militar, contendo diretrizes para as compras centralizadas (peça 13, fls. 3-17), sendo que o anexo D do referido documento trazia diretrizes para a pesquisa de preços.

29. Embora as diretrizes apresentadas basicamente reproduzissem os comandos da IN SLTI/MPOG 5/2014, havia a seguinte informação no documento, **in verbis**:

“Nenhum fornecedor acostumado em participar de pregões revelará o preço que de fato irá propor na licitação, por isso é lícito supor que os preços levantados de propostas comerciais provavelmente serão, maiores que os praticados no mercado;

O custo de uma proposta comercial de boa qualidade (detalhada e confiável) é alto, e fornecedores quase sempre não desejam gastar tempo e dinheiro com propostas comerciais na fase interna da licitação, porque isso não lhes trará qualquer vantagem no certame;



Preços de pregões já realizados quase sempre não refletem o preço de mercado, por serem preços, obtidos na fase de lances, muito abaixo do preço de referência inicial do pregão; e Preços obtidos em painel de preços do Governo Federal, podem estar defasados dos preços efetivamente praticados no mercado” (grifos acrescidos).

30. As afirmações destacadas acima podem ter contribuído para que os três responsáveis não seguissem estritamente a ordem de precedência da IN SLTI/MPOG 5/2014, devendo tal falha também ser relevada no caso em apreciação, pois se trata de ordem escrita de autoridade de elevada patente do Exército Brasileiro.

31. Prosseguindo com o exame das razões de justificativa, não obstante o habitual zelo da unidade técnica, verifico que assiste razão ao Sr. Felipe de Araújo Pacheco quando alega que não assinou a declaração de pesquisa de mercado, conforme se observa na peça 13, fl. 41. Assim, considero que o responsável deve ser excluído da relação processual.

32. Quanto aos outros dois integrantes da Equipe de Planejamento de Risco, Srs. Wagner Valério Cabral e Aquiles Serafim Ferreira Filho, em linha com a proposta da unidade técnica, mas por fundamentos diversos, julgo que suas razões de justificativa devam ser parcialmente acolhidas.

33. Considerando a inexistência de cotação para os itens 14 e 15 do certame e o uso de apenas duas referências de preços para os itens 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 e 13, sem justificativas pertinentes, bem como a ausência de outras fontes de referência mencionadas na IN SLTI/MPOG 5/2014, julgo que tais condutas se enquadram no conceito de erro grosseiro capitulado no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ensejando a aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, a qual será fixada em tópico específico deste voto.

II.1

34. Em relação às razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Magdalena, Ordenador de Despesas em relação à primeira irregularidade que lhe foi imputada, o responsável sustentou que sua atuação ocorreu em estrita observância ao regime de descentralização administrativa e delegação de competências previsto no Decreto-Lei 200/1967, no Regulamento de Administração do Exército e nas normas internas aplicáveis, ressaltando que, como Ordenador de Despesas, suas atribuições não abrangiam a elaboração técnica da licitação.

35. Defendeu que a assinatura da Ata de Registro de Preços ocorreu regularmente, após a homologação do certame e em conformidade com a legislação vigente, sem indícios aparentes de irregularidade que justificassem sua recusa. Quanto à aprovação da requisição que originou o PE SRP 23/2018, afirmou que sua atuação se restringiu à autorização do trâmite da demanda, com fundamento em justificativas técnicas apresentadas pelos setores competentes, não sendo razoável exigir do gestor a revalidação individual de dados técnicos. Alegou, ainda, que a aquisição de divisórias era plausível diante de necessidades administrativas e orçamentárias do período, embora não recordasse detalhes específicos em razão do tempo transcorrido.

36. No tocante ao edital, ao termo de referência e à pesquisa de preços, argumentou que tais atividades competiam às áreas técnicas, jurídicas e requisitantes, cabendo-lhe apenas verificar a regularidade formal e documental do processo, com base nos pareceres emitidos pelos setores responsáveis, sem condições técnicas para identificar eventual fraude nas cotações. Ao final, reafirmou ter atuado com fundamento nos princípios da legalidade, boa-fé e responsabilidade administrativa, negando qualquer intenção de direcionar ou fraudar o certame, bem como qualquer vínculo com terceiros, e requereu o afastamento de sua responsabilidade por ausência de dolo, culpa ou extrapolação dos limites de sua função.

37. Em atenção a tais alegações, cabe repisar que o responsável não elidiu materialmente as irregularidades observadas na pesquisa de preços. Ao contrário dos integrantes da equipe de planejamento da contratação, que realizaram a pesquisa de mercado, verifico que o Sr. Luiz Fernando Magdalena, na condição de Ordenador de Despesas, teve uma participação bem mais abrangente em todas as etapas da contratação ora em exame.

38. Assiste razão à unidade técnica, que rejeitou, em grande medida, as justificativas desse responsável, entendendo que sua atuação como Ordenador de Despesas não se restringia a atos



meramente formais, pois a assinatura da Ata de Registro de Preços exigia análise diligente da legalidade e da competitividade do certame, sobretudo porque o PE SRP 23/2018 apresentava indícios de direcionamento e restrição indevida à concorrência.

39. Da mesma forma, embora não tenha elaborado a Requisição 8/19, sua aprovação conferiu legitimidade ao processo, impondo-lhe o dever de verificar a razoabilidade da demanda e a consistência dos documentos que a fundamentavam, especialmente diante de possíveis indícios de elaboração por terceiros. Ainda que o edital, o termo de referência e a pesquisa de preços fossem produzidos por áreas técnicas, competiria ao gestor examinar sua conformidade, sendo a aprovação de documentos com falhas relevantes indicativa, ao menos, de negligência.

40. Nesse último aspecto em particular, a peça 13, fl. 41, contém a aprovação, pelo responsável, da pesquisa de preços incompleta (sem os itens 14 e 15) e inadequada. Seria facilmente perceptível, mesmo se acolhida a visão que o defendente possui sobre as atribuições do ordenador de despesas, que não foram realizadas estimativas para todos os itens e que havia apenas duas referências de preços para os itens 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 e 13, sem que fosse apresentada qualquer motivação explicando a inviabilidade de se obter ao menos três referências distintas para cada item licitado.

41. Consoante exposto pela instrução de mérito, a alegação de boa-fé e a confiança em pareceres técnicos e jurídicos não afastam integralmente a responsabilidade do gestor, podendo apenas mitigá-la. Portanto, entendo que as falhas atribuídas ao responsável configurariam, no mínimo, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos termos da dosimetria a ser efetuada posteriormente neste voto.

42. Por derradeiro, em atenção às alegações quanto à ocorrência de prescrição aduzidas pelos responsáveis, considero que o seu termo inicial ocorreu no dia 6 de outubro de 2021, data em que foi determinada a constituição do presente processo pelo relator no âmbito do despacho inserto à peça 1.882 do TC 045.261/2020-2, nos termos do art. 4º, inciso IV da Resolução TCU 344/2022. Houve interrupção da prescrição no dia 24/4/2025, quando foi realizado o exame preliminar da unidade técnica propondo a realização das audiências dos responsáveis, antes, portanto, de ocorrer o prazo quinquenal previsto no art. 1º da Lei 9.873/1999.

43. Nos termos do art. 8º, § 3º, da referida resolução, o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição principal, ou seja, 24/4/2025, de forma que não verifico também a ocorrência da prescrição intercorrente neste feito, pois não houve sua paralisação por período superior a 3 anos.

III

44. Neste tópico, abordo as razões de justificativa dos agentes públicos apresentadas em relação à suposta fraude à licitação no âmbito do PE SRP 23/2018, operacionalizada por meio de conluio. Todos os fatos imputados aos responsáveis exigem a devida contextualização.

45. Consoante a instrução preliminar da AudContratações (peça 131), tal irregularidade deve ser compreendida à luz das falhas já identificadas no edital e no termo de referência, marcadas por exigências excessivas e restritivas à competitividade, compatíveis com o **modus operandi** atribuído ao Grupo Forma na Operação Burolano, consistente na interferência em documentos internos da licitação para direcionar certames.

46. Nesse contexto, a análise das evidências apreendidas no bojo da Operação Burolano revelou que colaboradora da Forma Office elaborou projetos e **layouts** para diversas dependências da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada ainda antes da publicação do edital, com envio de fotografias internas do órgão e levantamentos de necessidades de mobiliário, os quais serviriam de base para propostas estruturadas a partir de atas de registro de preços vencidas pelo próprio Grupo Forma. Os elementos existentes nos autos indicam que colaboradores da empresa possuíam livre acesso às instalações militares durante a fase interna da licitação, permitindo levantamento detalhado das demandas e potencial influência na modelagem da contratação.

47. Documentos encontrados nos discos rígidos do Grupo Forma reforçam a tese de ingerência direta no certame, pois foram identificadas minutas do edital e do termo de referência do PE SRP 23/2018 com data de modificação de 27/11/2018, anterior inclusive à requisição formal da contratação,



além de troca de documentos internos sobre a intenção de registro de preços (IRP) do pregão poucos dias após a abertura do processo administrativo, sugerindo acompanhamento prévio da licitação antes mesmo da publicação do edital.

48. Tais arquivos continham marcações relativas ao tipo de julgamento, exigências de qualificação técnica e referências a normas e certificações (como ABNT, IBAMA e CEFLORE), aspectos diretamente relacionados às demais irregularidades apontadas por restringirem a competitividade. Diante desse conjunto convergente de evidências — projetos prévios, acesso ao órgão, documentos internos do certame em posse da empresa e alinhamento com o padrão de atuação identificado em outros casos —, a unidade técnica concluiu pela existência de robustos indícios de fraude ao processo licitatório, entendendo não haver explicação plausível para a coincidência de tantos elementos apontando no mesmo sentido.

49. Somem-se aos indícios acima o fato de o PE SRP 23/2018 ter sido estruturado não apenas para atender às necessidades da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada e de unidades participantes, mas também para funcionar como um “catálogo comercial” do Grupo Forma, permitindo a adesão de outros órgãos à ata de registro de preços e ampliando artificialmente as possibilidades de contratação direta. Tal prática, conhecida informalmente como “barriga de aluguel”, consistiria na superestimativa intencional dos quantitativos licitados, elevando os limites de adesão permitidos e transformando a ARP em instrumento de comercialização de produtos.

50. Ademais, foi identificado excesso de detalhamento nas especificações técnicas dos itens do PE SRP 23/2018, notadamente nas descrições constantes do edital e do termo de referência, com elevado grau de precisão em medidas, materiais, densidade, processos construtivos e até etapas de fabricação, além da utilização de expressões com evidente caráter publicitário, indicando possível reprodução de trechos de catálogos comerciais de fornecedores. Segundo a análise, tais características extrapolavam a definição necessária do objeto e possuíam potencial restritivo à competitividade, sobretudo por aproximarem-se de especificações de produtos de determinado fabricante, sem qualquer justificativa técnica que fundamentasse esse nível de detalhamento.

51. A justificativa constante do termo de referência se limitou a mencionar a necessidade de aquisição dos materiais para atendimento das unidades da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, sem explicar a razão de especificações tão minuciosas ou da inclusão de trechos propagandistas.

52. A mencionada instrução preliminar da AudContratações identificou, ainda, excesso e aparente desarrazoabilidade nas exigências de certificações e laudos técnicos previstas no edital do PE SRP 23/2018, que demandava conformidade com doze normas técnicas, incluindo requisitos de ensaios de corrosão (NBR 8094, 8095 e 8096) com tempos de exposição de até 1.000 horas para móveis destinados a ambientes administrativos internos, sem qualquer justificativa técnica nos autos. Segundo a análise, tais exigências extrapolariam significativamente os parâmetros normalmente previstos nas próprias normas técnicas — frequentemente limitados a 24 horas — e destoavam de práticas adotadas por outros órgãos públicos, como TCU e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT, que exigiam conjunto muito mais restrito de certificações.

53. A ausência de parecer técnico fundamentando a necessidade dessas exigências configuraria afronta ao art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência consolidada do TCU, segundo a qual certificações são admissíveis apenas quando tecnicamente justificadas e indispensáveis à definição da qualidade do objeto.

54. A unidade técnica destacou, ainda, que a exigência excessiva de laudos e certificações impõe elevados custos aos licitantes, restringindo o universo de competidores em um mercado amplamente concorrencial, sobretudo em se tratando de bens comuns, cujos padrões de qualidade deveriam ser definidos por especificações usuais de mercado. No caso concreto, das onze empresas participantes, as quatro primeiras colocadas foram desclassificadas — duas por não atenderem às certificações exigidas —, resultando na vitória da quinta colocada, a Forma Office.

55. Nesse contexto, a AudContratações concluiu que as exigências editalícias, além de aparentemente injustificadas, poderiam ter restringido a competitividade e contribuído para o



direcionamento do certame, em consonância com o **modus operandi** atribuído ao Grupo Forma, caracterizado pela inserção de cláusulas excessivamente restritivas para favorecer suas contratações.

56. Continuando com a exposição das impropriedades observadas no certame, houve suposto agrupamento de itens heterogêneos em lote único no PE SRP 23/2018, julgado pelo menor preço global do grupo, reunindo quinze itens distintos, incluindo divisórias, painéis, portas, persianas, tratamento acústico e até móveis planejados (“módulos complementares”). Em especial, o item 11 apresentava descrição não apenas excessivamente detalhada, mas também imprecisa, abrangendo serviços potencialmente distintos — como armários, prateleiras e móveis estofados — remunerados pelo mesmo valor por metro quadrado, o que geraria incerteza sobre o objeto efetivamente contratado, induziria licitantes a embutirem custos mais elevados para mitigar riscos e poderia afastar empresas especializadas.

57. Embora o órgão tenha justificado o agrupamento com base em padronização estética, economia de escala e facilidades de gestão contratual, a instrução preliminar concluiu que tais razões não foram tecnicamente demonstradas nos autos do certame licitatório, tampouco evidenciaram prejuízo decorrente de eventual subdivisão dos itens. Destacou-se, inclusive, que o agrupamento excessivo de objetos com linhas produtivas, unidades de medida e características construtivas distintas tenderia a restringir a competitividade ao exigir maior capacidade produtiva ou atuação simultânea em múltiplos nichos de mercado, contrariando os arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, então em vigor.

58. A instrução preliminar deste feito também apontou como irregular a exigência, no PE SRP 23/2018, de declarações emitidas pelos fabricantes do mobiliário atestando a capacidade do licitante para prestar garantia e assistência técnica, bem como, em alguns itens, de declaração de revenda autorizada, ambas com firma reconhecida em cartório. Segundo entendimento constante da referida instrução, a combinação dessas declarações com o elevado número de certificações técnicas exigidas teria ampliado indevidamente as barreiras à participação de licitantes, favorecendo potenciais desclassificações e restringindo a competição, sem que o parecer jurídico do certame apontasse qualquer ressalva. Nesse contexto, a irregularidade se somaria às demais falhas restritivas do edital e reforça a hipótese de direcionamento e fraude à licitação em benefício da Forma Office.

59. Por último, a modelagem do PE SRP 23/2018 previu adjudicação por menor preço global de grupo único composto por quinze itens, mas as futuras contratações decorrentes da ata de registro de preços ocorreriam de forma isolada, por item, sem condicionamento à aquisição do grupo integral. Segundo a unidade técnica, essa sistemática é reiteradamente condenada pelo TCU por contrariar a lógica do sistema de registro de preços, restringir a competitividade, dificultar a seleção da proposta mais vantajosa e potencializar o chamado “jogo de planilha”, uma vez que os preços unitários dos itens adjudicados ao vencedor do grupo podem ser superiores aos menores lances ofertados individualmente por outros competidores.

III.1

60. O Sr. Alexandre Brilhante da Costa, em resposta à audiência que lhe foi endereçada, alegou que sua participação no PE SRP 23/2018 se limitou à assinatura de documentos de natureza formal, sem qualquer ingerência no planejamento, na especificação do objeto, na escolha de fornecedores ou na condução do certame.

61. Sustentou inexistirem dolo e nexo causal entre sua conduta e as irregularidades apontadas, enfatizando que não integrava a equipe de licitações, não mantinha contato com empresas participantes e não possuía poder decisório sobre o julgamento do pregão, atribuições que, segundo argumenta, caberiam ao pregoeiro e à equipe de apoio, nos termos da Lei 10.520/2002.

62. Defendeu, ainda, que as descrições dos materiais eram extraídas de catálogos, sítios eletrônicos ou atas de outros órgãos, sem participação pessoal sua, e que o TCU não teria apresentado provas concretas de materialidade ou dolo aptas a justificar sua responsabilização, requerendo, ao final, o acolhimento de suas justificativas e o afastamento de qualquer responsabilidade pelas irregularidades apuradas.



63. A unidade técnica entendeu que as justificativas do Sr. Alexandre Brilhante da Costa não afastam sua responsabilização, porquanto a ausência de dolo, por si só, não exclui a incidência do art. 28 da LINDB, que admite responsabilização por erro grosseiro.

64. Embora o responsável alegue atuação meramente formal, a AudContratações observou que, na condição de almoxarife e signatário da declaração de pesquisa de mercado, possuía atribuições que pressupunham conhecimento técnico suficiente para avaliar a razoabilidade das aquisições e das especificações dos materiais.

65. A instrução ressaltou que havia irregularidades perceptíveis — excesso de especificações, certificações, agrupamento de itens heterogêneos e exigências restritivas — sem qualquer manifestação divergente do agente, o que evidenciaria concordância com o método adotado e negligência no exercício de suas funções.

66. Em acréscimo ao exame realizado pela unidade técnica, avalio que é possível considerar o Sr. Alexandre Brilhante da Costa como o principal responsável pelo excesso de detalhamento dos itens, pois, ao assinar a Requisição 8/19-Almox, o responsável, pela primeira vez no processo licitatório, apresentou as especificações excessivamente detalhadas, que contribuíram para o direcionamento do certame ao Grupo Forma.

67. Assim, o responsável deu início à licitação cuja necessidade adveio de projeto elaborado pelo Grupo Forma, conforme indicam as evidências, bem como assinou o termo de referência do certame com todas as irregularidades apresentadas neste tópico, contribuindo para que fosse frustrado o caráter competitivo do certame, direcionando a licitação para o Grupo Forma. Por tais motivos, rejeito as razões de justificativa do Sr. Alexandre Brilhante da Costa.

III.2

68. O Sr. Raney Martins de Almeida suscitou, preliminarmente, a inépcia da notificação prévia e o cerceamento de defesa, alegando ausência dos requisitos mínimos exigidos pela regulamentação do TCU, falta de clareza na individualização das condutas, inconsistências entre os certames mencionados, inexistência de documentos comprobatórios e impossibilidade de acesso integral aos autos dos processos originários, o que teria comprometido o contraditório e a ampla defesa.

69. No mérito, sustentou inexistirem materialidade e nexo causal entre sua atuação e as irregularidades apontadas, afirmando que, na condição de Fiscal Administrativo, exercia função meramente de assessoramento ao Ordenador de Despesas, sem competência para condução do pregão eletrônico, atribuição que caberia ao pregoeiro e à equipe de apoio.

70. Argumentou, ainda, que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) por ele presidida não possuía competência para atuar em pregões eletrônicos, invocando jurisprudência do TCU sobre a limitação de responsabilidades. Acrescentou que, no contexto militar, atuou sob obediência hierárquica e sem participação em qualquer conluio ou fraude, requerendo, ao final, o arquivamento do processo por ausência de pressupostos de responsabilização ou, subsidiariamente, a reabertura da instrução com produção de provas e oitiva de testemunhas para demonstrar a inexistência de responsabilidade.

71. A unidade técnica rejeitou as alegações preliminares do Sr. Raney Martins de Almeida, esclarecendo que a notificação tratava corretamente do PE SRP 23/2018 e do processo correlato, inexistindo confusão com outro certame, bem como afastou o alegado cerceamento de defesa ao registrar que todos os documentos relevantes foram disponibilizados no processo ao qual o responsável teve acesso, podendo ainda ter solicitado vista dos processos originários.

72. No entender da unidade técnica, as condutas do agente foram devidamente individualizadas em matriz de responsabilização, com comprovação material das irregularidades e do nexo causal. Embora o responsável alegasse atuação meramente assessoria como Fiscal Administrativo e Presidente da CPL — sem competência para condução de pregões eletrônicos —, a instrução de mérito da AudContratações entendeu que sua atuação extrapolava o simples assessoramento, alcançando a fase de planejamento do certame, da qual participou sem registrar divergências quanto às falhas relevantes do edital e do termo de referência, marcados por exigências excessivas e restritivas à competitividade.

73. Também foi afastada a tese de obediência hierárquica como excludente de responsabilidade, admitindo-se, no máximo, seu valor atenuante. Assim, concluiu-se pela configuração, ao menos, de



erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB e da jurisprudência do TCU, afastando-se pedido de arquivamento ou produção adicional de provas e propondo-se o acolhimento apenas parcial das justificativas, com aplicação de multa ao responsável.

74. Com a devida vênia às alegações defensivas, reputo acertada a análise empreendida pela unidade técnica, cujas conclusões se mostram suficientemente fundamentadas nos elementos constantes dos autos.

75. Registro ainda que o Sr. Raney Martins de Almeida assinou declaração contendo excesso no detalhamento dos itens afirmando que o material exposto na Requisição 8/19 deveria ser adquirido (peça 13, p. 18-29), bem como assinou o Edital do PE SRP 23/2018 (peça 14, p. 16-34) com todas as falhas observadas acima.

76. Posteriormente à conclusão da instrução do processo pela unidade técnica, o Sr. Raney Martins de Almeida requereu a juntada do relatório conclusivo de Inquérito Policial Militar (IPM) instaurado para apurar os mesmos fatos relacionados ao PE SRP 23/2018 (peças 200 e 201). Em sua petição, o responsável sustentou que o IPM concluiu pela inexistência de sua responsabilidade nas irregularidades investigadas. Argumentou que essa prova possuiria relevância para o julgamento, por decorrer de apuração específica realizada por autoridade militar sobre o mesmo conjunto de fatos e documentos.

77. Em atenção a tal petição, julgo que a mera instauração e posterior conclusão de Inquérito Policial Militar pela inexistência de responsabilidade do defendente não possui o condão de afastar, por si só, as conclusões alcançadas no âmbito do controle externo exercido por esta Corte de Contas. Em primeiro lugar, as instâncias administrativa, penal, civil e de controle externo são independentes entre si, conforme entendimento pacífico da jurisprudência pátria. Assim, eventual conclusão alcançada no âmbito de procedimento investigativo militar não vincula a atuação desta Corte, cuja competência constitucional consiste em apreciar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, sob perspectiva própria e com fundamento em critérios distintos daqueles adotados na apuração de eventual responsabilidade penal.

78. Cumpre registrar, ainda, que o relatório do IPM constitui elemento informativo produzido no âmbito de investigação administrativa militar, não equivalendo a decisão judicial transitada em julgado apta a reconhecer a inexistência do fato ou da autoria. Trata-se de peça opinativa sujeita à apreciação de outras autoridades competentes, circunstância que reduz seu potencial para infirmar, isoladamente, o conjunto de evidências reunidas nos presentes autos.

79. De igual modo, a alegação de que a autoridade militar teve acesso ao mesmo acervo documental não é suficiente para afastar as conclusões da unidade técnica. O que importa não é apenas a identidade dos documentos examinados, mas a finalidade da análise realizada. Enquanto o IPM busca apurar eventual prática de ilícitos sujeitos à jurisdição militar, o TCU examina a conformidade da atuação dos agentes públicos com os deveres de diligência, cautela e observância dos princípios que regem as contratações públicas, inclusive para fins de caracterização de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

80. Assim, embora o relatório do IPM deva ser admitido e considerado como elemento adicional de convicção, seu conteúdo não se mostra apto, por si só, a desconstituir os indícios e evidências já produzidos nos autos, nem a afastar a responsabilização proposta, sobretudo porque não elimina os fatos objetivos já demonstrados nem afasta a participação do responsável nos atos administrativos que deram suporte à contratação examinada por esta Corte.

81. Em síntese, em relação ao Sr. Raney Martins de Almeida, divirjo pontualmente da unidade técnica quanto à proposta de acolhimento parcial das razões de justificativa do responsável. Em minha visão, nenhuma das falhas imputadas ao referido agente foi elidida, tampouco foi apresentado qualquer argumento minimamente crível que atenuasse sua conduta. Assim, cabe rejeitar integralmente suas razões de justificativa.

82. A manifestação de defesa do Sr. Luiz Fernando Magdalena foi apresentada de forma unificada e já foi objeto de exame neste voto, não elidindo as condutas irregulares que lhe foram imputadas.



83. Em relação às irregularidades que lhe foram imputadas, a Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (Forma Office) argumentou que atua regularmente no mercado de mobiliário corporativo desde 2004, possuindo estrutura operacional própria, enquanto a Forma Style, criada em 2017, teria atuação autônoma no segmento de mobiliário ergonômico, sem relação societária, financeira ou contratual direta entre ambas ou com a empresa Paraíso Serviços de Montagem de Móveis Ltda. (Paraíso). Alegou inexistência de fraude ou conluio, afirmando que coincidências de acessos registrados no sistema ComprasNet decorreriam do uso de provedores corporativos com IPs dinâmicos, sem caracterizar coordenação ilícita. Destacou, ainda, que as empresas possuem CNPJs, cadastros no Sicafe, capital social, balanços e emissão de notas fiscais distintos, inexistindo confusão patrimonial ou impedimento legal à participação simultânea em certames, desde que preservada a autonomia empresarial.

84. A empresa também argumentou que todos os contratos foram regularmente executados, sem impugnações dos órgãos contratantes, com fornecimentos integralmente atestados e pagamentos superiores a R\$ 2,9 milhões realizados pela Administração, inexistindo apontamentos de superfaturamento, sobrepreço ou inexecução contratual. Aduziu, ainda, cerceamento ao contraditório em razão da existência de peças sigilosas nos autos, requerendo acesso integral ou condicionado à confidencialidade. Ao final, invocou a boa-fé, a regularidade fiscal e trabalhista das empresas e solicitou o arquivamento do processo, sustentando inexistência de dolo, fraude ou conluio.

85. Em manifestação complementar, alegou que o processo TC 045.261/2020-2, utilizado como elemento contextual pela instrução, já havia sido arquivado, sem responsabilização ou decisão de mérito desfavorável às empresas, razão pela qual defendeu que o presente feito deveria ser apreciado exclusivamente com base em suas próprias provas, sem influência valorativa de processo anteriormente encerrado.

86. Em resposta a tais alegações, a unidade técnica entendeu que as justificativas da empresa apresentaram fragilidades e não vieram acompanhadas de provas documentais robustas capazes de afastar os indícios de irregularidades já evidenciados nos autos e corroborados por elementos obtidos na Operação Burolano. Destacou-se que a inexistência de vínculo societário formal entre as empresas do Grupo Forma e a empresa Paraíso não exclui a possibilidade de conluio, sobretudo diante da existência de minutas do edital e do termo de referência do PE SRP 23/2018 encontradas em computadores do Grupo Forma, bem como de trocas de e-mails e projetos elaborados para ambientes da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada antes da publicação do edital, indicando atuação coordenada na modelagem da contratação.

87. Ademais, a AudContratações rejeitou o argumento de que a ausência de impugnações pelos órgãos contratantes demonstraria regularidade, uma vez que a própria unidade contratante estaria envolvida nas irregularidades, afastando a independência necessária ao controle.

88. A instrução de mérito da AudContratações também afastou as alegações de inexistência de dano ao Erário e de prejuízo à ampla defesa, esclarecendo que os indícios de dano patrimonial são objeto de processo apartado e que a aplicação de multa por irregularidades como fraude à pesquisa de preços, direcionamento e restrição à competitividade independe da quantificação do dano monetário, podendo decorrer de lesões a princípios administrativos.

89. Além disso, registrou que foi garantido acesso às peças processuais, inclusive sigilosas, inexistindo cerceamento de defesa, bem como esclareceu que o arquivamento do processo originário TC 045.261/2020-2 decorreu apenas de reorganização processual, com desmembramento em feitos específicos, sem afastar responsabilidades.

90. Cumpre reiterar a existência de robustos indícios constantes dos autos acerca da ocorrência de fraude à licitação, notadamente a identificação de minutas de edital e de documentos de planejamento — especialmente o Termo de Referência (TR) — armazenados em discos rígidos vinculados ao Grupo Forma, bem como a elaboração de projetos destinados à 9ª Brigada de Infantaria Motorizada em momento anterior à publicação do edital. Soma-se a isso o livre acesso de colaborador da Forma Office às dependências do órgão durante a fase interna do certame, circunstâncias que, analisadas em conjunto com as demais irregularidades apuradas, reforçam de maneira significativa a caracterização



do direcionamento e da fraude ao procedimento licitatório.

91. Embora as irregularidades identificadas no certame ora em exame sejam autônomas, plenamente suficientes e indiquem, de forma convergente, fraudes ao processo licitatório, deve ser ressaltado também que existem vários processos em tramitação nesta Corte de Contas apurando irregularidades e fraudes à licitação em outros procedimentos licitatórios além do PE SRP 23/2018, sendo que em ao menos um processo tais questões foram confirmadas no mérito, sendo a empresa declarada inidônea para contratar com a administração pública federal.

92. Diante do quadro probatório apresentado pela unidade técnica, adotando suas análises como razões de decidir, concluo que as justificativas apresentadas pela Forma Office não foram suficientes para elidir a responsabilização da empresa. A meu juízo, esse conjunto de evidências mostra-se suficiente para concluir, acima de qualquer dúvida razoável, que houve fraude à licitação no bojo do PE SRP 23/2018, motivo pelo qual devem ser rejeitadas suas razões de justificativa e deve ser declarada sua inidoneidade para contratar com a administração pública federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

V

93. Dito isso, passo ao exame dos pressupostos para a aplicação de sanção aos responsáveis, pois os fatos em discussão nos autos constituem infrações de notória gravidade e reprovabilidade.

94. No caso, verifico que os Srs. Aquiles Serafim Ferreira Filho e Wagner Valério Cabral tiveram participação pontual apenas na pesquisa de preços, descumprindo as regras estipuladas pela IN SLTI/MPOG 5/2014.

95. Já os Srs. Alexandre Brilhante da Costa, Raney Martins de Almeida e Luiz Fernando Magdalena praticaram as cinco irregularidades enumeradas a seguir, que culminaram com o direcionamento da contratação à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., todas elas agrupadas com a denominação “Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 23/2018, operacionalizada por meio de conluio”:

Irregularidade 3 – Excesso de detalhamento da especificação dos itens;

Irregularidade 4 – Excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas;

Irregularidade 5 – Injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes;

Irregularidade 6 – Exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada; e

Irregularidade 7 – Modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo.

96. Insta salientar que o Sr. Luiz Fernando Magdalena também foi responsabilizado pela irregularidade relativa à pesquisa de preços.

97. Todas as condutas ilegais imputadas aos responsáveis são passíveis de sanção, pois representam, no mínimo, a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos federais, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

98. Com relação ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos referidos agentes, uma vez que eles tinham a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, caso tivessem seguido as normas de regência.

99. Os fatos são graves, uma vez que denotam desleixo com a coisa pública e frontal violação às normas de regência e aos princípios que deveriam balizar qualquer contratação governamental. Logo, reputo cabível a incidência da multa especificada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

100. Na fixação das penalidades foram considerados, de forma ponderada, a gravidade das irregularidades apuradas, o grau de participação de cada responsável no conjunto de ilícitos observados no certame e a intensidade da contribuição de suas condutas para a ocorrência das falhas verificadas no Pregão Eletrônico SRP 23/2018.

101. Assim, na dosimetria das sanções, estabeleci uma multa correspondente a R\$ 10.000,00 para cada uma das seis condutas irregulares que originaram as audiências endereçadas aos responsáveis pessoas físicas. A utilização desse critério justifica a aplicação das seguintes sanções pecuniárias aos cinco responsáveis:



Responsável	Valor da multa
Aquiles Serafim Ferreira Filho	R\$ 10.000,00
Wagner Valério Cabral	R\$ 10.000,00
Alexandre Brilhante da Costa	R\$ 50.000,00
Raney Martins de Almeida	R\$ 50.000,00
Luiz Fernando Magdalena	R\$ 60.000,00

102. Quanto à sanção a ser imposta à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., a declaração de inidoneidade também deve ser calibrada conforme o grau de participação nas irregularidades apuradas. Além de se beneficiar das irregularidades, sagrando-se vencedora do Pregão Eletrônico SRP 23/2018, há uma participação mais abrangente dessa empresa na referida fraude, atuando não apenas para burlar a pesquisa de mercado, mas também para fraudar diretamente a licitação por meio de contatos prévios com os agentes do órgão contratante e interferência no planejamento do certame, que culminaram com a inclusão de vários dispositivos restritivos no instrumento convocatório, bem como no direcionamento do certame à própria empresa. Assim, reputo que a empresa deve ser sancionada com a declaração de inidoneidade para participar de licitações na administração pública federal pelo prazo de cinco anos.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1520/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.565/2022-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.
 - 3.2. Responsáveis: Alexandre Brilhante da Costa (024.411.257-61); Aquiles Serafim Ferreira Filho (681.335.707-78); Felipe de Araújo Pacheco (119.329.067-89); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Luiz Fernando Magdalena (769.515.107-68); Raney Martins de Almeida (077.901.487-10); Wagner Valério Cabral (111.414.187-97).
4. Órgão/Entidade: Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada.
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: Danilo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; Isaque Guimarães Domiciano (231402/OAB-RJ), representando Felipe de Araújo Pacheco; Clemon Lopes Campos Junior (51731/OAB-DF), representando Raney Martins de Almeida; Carlos Roberto de Santana Gargel (182663/OAB-RJ), representando Alexandre Brilhante da Costa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída a partir de determinação do relator nos autos do TC 045.261/2020-2, com a finalidade de analisar supostas irregularidades relativas ao Pregão Eletrônico Sistema de Registro de Preços PE SRP 23/2018, conduzido pelo Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, tendo por objeto a constituição de ata de registro de preços para aquisição e instalação de divisórias,



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

- 9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. acolher as razões de justificativa do Sr. Felipe de Araújo Pacheco, excluindo-o da relação processual;
- 9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alexandre Brilhante da Costa, Luiz Fernando Magdalena e Raney Martins de Almeida, bem como pela empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.;
- 9.4. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Aquiles Serafim Ferreira Filho e Wagner Valério Cabral;
- 9.5. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores discriminados a seguir, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
Aquiles Serafim Ferreira Filho	R\$ 10.000,00
Wagner Valério Cabral	R\$ 10.000,00
Alexandre Brilhante da Costa	R\$ 50.000,00
Raney Martins de Almeida	R\$ 50.000,00
Luiz Fernando Magdalena	R\$ 60.000,00

- 9.6. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;
- 9.7. determinar ao Comando do Exército, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;
- 9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;
- 9.9. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. para participar de licitação na administração pública federal, ou ainda nos estados, Distrito Federal e municípios, caso envolvam recursos da União, pelo período de cinco anos; e
- 9.10. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, à Polícia Federal, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1520-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



VITAL DO RÊGO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 020.468/2017-2 [Apensos: TC 031.287/2020-4, TC 031.291/2020-1, TC 031.284/2020-5, TC 033.381/2020-8].

Natureza: I - Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de São Paulo de Olivença – AM.

Responsáveis: Nara Souza de Souza (944.646.852-34); Raimundo Nonato Souza Martins (075.096.262-34).

Representação legal: Lucas Alberto de Alencar Brandão (OAB-AM 12.555), Bruno da Cunha Moreira (OAB-AM 17.721) e Ayrton de Sena Gentil Neto (OAB-AM 12.521), representando Nara Souza de Souza.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS ALEGADOS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Nara Souza de Souza (peça 112), em face do Acórdão de Relação 758/2026-TCU-Plenário (peça 110), que recebeu a peça anteriormente apresentada pela recorrente (peça 104), denominada de “Embargos de Declaração”, como “Agravo”, mas não o conheceu por ser intempestivo.

2. O recurso então nominado de “Embargos de Declaração” (peça 104) havia sido apresentado em face de despacho da Secretaria-Geral de Controle Externo (peça 98), que recebeu como mera petição outra peça então nominada “recurso de revisão com pedido de medida liminar” (peça 92).

3. No mérito do processo, apreciado por meio do Acórdão 5.269/2020–TCU-1ª Câmara (peça 25), esta Corte de Contas julgou irregulares as contas do Sr. Raimundo Nonato Souza Martins e da Sra. Nara Souza de Souza e lhes imputou débito e multa, em razão de não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados, fundo a fundo, ao município de São Paulo de Olivença/AM, nos exercícios de 2011 e 2012.

4. Em seu mais recente recurso, embargos de declaração apresentados em Acórdão de Relação 758/2026-TCU-Plenário, a Sra. Nara Souza de Souza, por meio de seus representantes, argumenta que:

- i) “acórdão embargado incorre em omissão relevante ao deixar de enfrentar questão essencial e prejudicial à própria validade do processo, consistente na nulidade da citação da embargante, matéria reiteradamente suscitada nos expedientes anteriormente apresentados”;
- ii) “haveria inequívoca contradição interna, pois a inadmissibilidade recursal impede o exame de mérito e, ao avançar sobre o mérito, ainda que de forma genérica, o acórdão acaba por esvaziar a própria conclusão de não conhecimento”;
- iii) “análise meritória foi realizada de forma absolutamente lacônica, sem enfrentamento específico das teses deduzidas, o que configura também deficiência de fundamentação, em afronta ao dever de motivação das decisões administrativas”;



- iv) não houve “análise individualizada e devidamente fundamentada da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, matéria expressamente suscitada pela embargante”;
- v) “acórdão embargado incorre em omissão relevante ao deixar de apreciar o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela Embargante, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, por meio do qual se postulou a suspensão dos efeitos das decisões impugnadas até o exame definitivo da controvérsia”; e
- vi) “acórdão embargado, ao aplicar o princípio da fungibilidade para receber os embargos de declaração como agravo, incorre em omissão relevante quanto à necessária demonstração dos pressupostos que legitimam tal técnica de adequação recursal”.

5. Ao final a recorrente pede: o conhecimento e provimento dos embargos de declaração, para que sejam sanadas as omissões e contradições apontadas, com a consequente exclusão da análise meritória subsidiária ou, alternativamente, seu efetivo enfrentamento de forma fundamentada, e, subsidiariamente, a atribuição de efeitos infringentes aos presentes embargos, com a consequente determinação de regular processamento do recurso de revisão.

É o relatório.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos por Nara Souza de Souza (peça 112), em face do Acórdão de Relação 758/2026-TCU-Plenário (peça 110), que recebeu a peça anteriormente apresentada pela recorrente (peça 104), denominada de “Embargos de Declaração”, como “Agravo”, mas não o conheceu por ser intempestivo.

2. Originalmente, os autos cuidam de tomada de contas especial autuada em razão de não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados, fundo a fundo, ao município de São Paulo de Olivença/AM, nos exercícios de 2011 e 2012.

3. No mérito do processo, apreciado por meio do Acórdão 5.269/2020-TCU-1ª Câmara (peça 25), esta Corte de Contas julgou irregulares as contas do Sr. Raimundo Nonato Souza Martins e da Sra. Nara Souza de Souza, imputando-lhes o débito apurado, além de aplicar-lhes multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Em face daquela decisão, os responsáveis interpuseram recurso de revisão (peças 75 e 76), que não foi conhecido, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, a teor do Acórdão 1.309/2022-TCU-Plenário (peça 83).

5. Na sequência, a Sra. Nara Souza de Souza ingressou com novo expediente, nominado de “recurso de revisão com pedido de medida liminar” (peça 92), com o objetivo de reformar o acórdão de mérito.

6. A peça foi analisada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) que concluiu pela inviabilidade jurídica de qualquer expediente recursal e, em propostas uníssonas, sugeriu (peça 94-96):

- a) receber a peça 92 como mera petição e negar seguimento, em razão do trânsito em julgado do Acórdão 5.269/2020-TCU-1ª Câmara e da inviabilidade jurídica para interposição de qualquer espécie recursal, nos termos do art. 50, § 4º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014;
- b) encaminhar os autos à Segecex, nos termos do art. 1º, inciso XI, da Portaria/TCU 6/2025; e
- c) à Sproc, para dar ciência ao peticionário e aos órgãos/entidades interessados do teor do despacho que vier a ser adotado.

7. Na sequência, a **Secretaria-Geral de Controle Externo**, com base no parecer da AudRecursos e na delegação de competência prevista no art. 1º, inciso XI, da Portaria TCU 6/2025, e nos termos do art. 50, § 4º, da Resolução-TCU 259/2014, manifestou-se por receber o requerimento referente à peça 92 como mera petição e negar recebimento ao pleito, por não haver viabilidade jurídica, tendo em vista o trânsito em julgado da decisão (peça 98).



8. A decisão da Segecex foi objeto de novo recurso, dessa vez nominado “embargos de declaração” (peça 104). A peça foi apreciada pelo citado Acórdão de Relação 758/2026-TCU-Plenário (peça 110), que recebeu o recurso como “Agravado”, uma vez que era intempestivo.

9. Agora, a sra. Nara Souza de Souza retorna aos autos mais uma vez para apresentar embargos de declaração em face dessa última decisão (peça 112).

10. Alega, por meio de seus representantes, que:

i) “o acórdão embargado incorre em omissão relevante ao deixar de enfrentar questão essencial e prejudicial à própria validade do processo, consistente na nulidade da citação da embargante, matéria reiteradamente suscitada nos expedientes anteriormente apresentados”;

ii) “haveria inequívoca contradição interna, pois a inadmissibilidade recursal impede o exame de mérito e, ao avançar sobre o mérito, ainda que de forma genérica, o acórdão acaba por esvaziar a própria conclusão de não conhecimento”;

iii) “análise meritória foi realizada de forma absolutamente lacônica, sem enfrentamento específico das teses deduzidas, o que configura também deficiência de fundamentação, em afronta ao dever de motivação das decisões administrativas”;

iv) não houve “análise individualizada e devidamente fundamentada da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, matéria expressamente suscitada pela embargante”;

v) “acórdão embargado incorre em omissão relevante ao deixar de apreciar o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela embargante, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, por meio do qual se postulou a suspensão dos efeitos das decisões impugnadas até o exame definitivo da controvérsia”; e

vi) “acórdão embargado, ao aplicar o princípio da fungibilidade para receber os embargos de declaração como agravo, incorre em omissão relevante quanto à necessária demonstração dos pressupostos que legitimam tal técnica de adequação recursal”.

(grifos acrescidos)

11. Ao final a recorrente pede: o conhecimento e provimento dos embargos de declaração, para que sejam sanadas as omissões e contradições apontadas, com a consequente exclusão da análise meritória subsidiária ou, alternativamente, seu efetivo enfrentamento de forma fundamentada, e, subsidiariamente, a atribuição de efeitos infringentes aos presentes embargos, com a consequente determinação de regular processamento do recurso de revisão.

12. De início, conheço os embargos de declaração, uma vez preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei 8443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU. No mérito, proponho rejeitá-los pelos motivos que passo a expor.

13. Ao julgar a peça anterior apresentada pela sra. Nara Souza de Souza, registrei que, por se tratar de recurso em face de despacho da Secretaria-Geral de Controle Externo (peça 98), atuando em substituição ao Presidente por delegação de competência, não caberiam embargos de declaração, apenas agravo. Por esse motivo, com fundamento no princípio da fungibilidade, recebi a peça como agravo, embora não tenha sido conhecida, por ser intempestiva.

14. A decisão questionada foi comunicada à parte em 8/10/2025 (peça 102) e o recurso foi apresentado em 29/10/2025 (peça 104), de modo que o expediente seria intempestivo independentemente de ser recebido como embargos de declaração, cujo prazo para apresentação é de dez dias, ou como agravo, cujo prazo é de cinco dias.

15. A aplicação do princípio da fungibilidade foi justificada nos considerandos do Acórdão de Relação 758/2026-TCU-Plenário (peça 110), quando esclareci que só cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, e que a decisão questionada era um despacho da Segecex. Assim, frente à caracterização de erro escusável por parte da recorrente, sua peça foi recebida como agravo.

16. Ademais, entendimento diverso não traria qualquer benefício à responsável, pois seu recurso não seria nem mesmo recebido, não havendo, portanto, omissão a ser sanada.

17. Quanto à análise de mérito, realizada de forma sumária, lacônica no entendimento da recorrente, esclareço que foi feita apenas em homenagem ao princípio da verdade material apenas, pois



as questões levantadas, de citação inválida e de possível prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória ao erário, já haviam sido abordadas de forma detalhada em decisão anterior.

18. Quanto à **validade da citação**, consta a seguinte análise na última instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 94), replicada em parte no despacho da Secretaria-Geral de Controle Externo (peça 98):

No entanto, considerando que a recorrente alega nulidade processual em razão a ausência de citação pessoal neste processo em que foi considerada revel (item 9.2 do Acórdão 5.269/2020-TCU-1ª Câmara, peça 25), o que pode ensejar dúvida acerca da existência da relação jurídico-processual, examina-se a referida alegação.

Deve-se registrar que a citação pessoal da responsável não é compulsória nos processos perante o TCU, nos termos do artigo 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, que determina que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU.

O artigo 179, inciso V, do RITCU, por sua vez, estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento (AR) que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º e 4º, inciso IV, da Resolução/TCU 360/2023, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

Do regramento exposto, evidencia-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o AR não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o AR específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 4138/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro; 11321/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo; e 143/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

2. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples. (grifos acrescidos)

19. Ao fim, a unidade técnica concluiu que a citação da recorrente foi válida, feita por meio do Ofício 0095/2019-TCU/Secex-TCE, de 9/1/2019 (peças 8, 11 e 13), porquanto realizada conforme o disposto no RITCU e demonstrada sua entrega no endereço do destinatário.

20. Do mesmo modo, em relação à possível **prescrição** da pretensão punitiva e ressarcitória ao erário, também já houve análise pormenorizada por parte desta Corte de Contas. Na instrução da AudRecursos registrou-se (peça 94):

Nos termos da Resolução-TCU 344/2022, constata-se que não restou configurada a ocorrência da prescrição.

O prazo de prescrição deve ser contado a partir do dia subsequente à data do conhecimento das irregularidades em fiscalização realizada pelo Denasus, que foi o dia **24/5/2013** (peça 1, p. 33 a 85), à luz do que determina o art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022.

A prescrição foi interrompida na seguinte data, entre outras, por causa interruptiva elencada no art. 5º da citada resolução:

- em **9/6/2017**, com a emissão do Relatório de Auditoria 582/2017 (peça 2, p. 53-55); e
- em **5/5/2020**, com a prolação do acórdão condenatório (peça 25).

Verifica-se, portanto, que não ocorreu a prescrição quinquenal e/ou intercorrente, definidos nos artigos 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022.

21. A conclusão da unidade técnica, encampada pela Secretária-Geral de Controle Externo (peça 98), foi no sentido de que não ocorreu a prescrição quinquenal e/ou intercorrente.

22. Nesse cenário, em já tendo sido analisadas anteriormente, de forma detalhada, as alegações trazidas no “agravo” da sra. Nara Souza de Souza, não é possível afirmar que a fundamentação do



Acórdão 758/2026-TCU-Plenário seria insuficiente. Em verdade, ela nem necessária seria, se desconsiderado o princípio da verdade material, frente à intempestividade do acórdão.

23. Por fim, em não sendo conhecido o recurso (agravo ou embargos de declaração), não há que se falar em omissão de análise do pedido de concessão de medida cautelar, uma vez que já se analisou o mérito da questão.

24. Portanto, diante da ausência de obscuridades, omissões ou contradições a serem sanadas, proponho rejeitar os presentes embargos declaratórios, mantendo o acórdão recorrido em seus exatos termos.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

VITAL DO RÊGO

Presidente

ACÓRDÃO Nº 1521/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.468/2017-2.

1.1. Apensos: 031.287/2020-4; 031.291/2020-1; 031.284/2020-5; 033.381/2020-8.

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

3. Recorrente: Nara Souza de Souza (944.646.852-34).

4. Entidade: Município de São Paulo de Olivença - AM.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

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

7. Unidades Técnicas: não atuou.

8. Representação legal: Lucas Alberto de Alencar Brandão (OAB-AM 12.555), Bruno da Cunha Moreira (OAB-AM 17.721) e Ayrton de Sena Gentil Neto (OAB-AM 12.521), representando Nara Souza de Souza.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Nara Souza de Souza (peça 112), em face do Acórdão de Relação 758/2026-TCU-Plenário (peça 110), que recebeu a peça anteriormente apresentada pela recorrente (peça 104), denominada de “Embargos de Declaração”, como “Agravo”, mas não o conheceu por ser intempestivo;

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

9.1. conhecer dos embargos, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar a embargante desta deliberação.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1521-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente e Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 018.745/2025-3.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Responsável: Fabrício de Oliveira Galvão (035.545.864-04).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO (FISCOBRAS 2026). EDITAL DE CONCORRÊNCIA PARA CONSTRUÇÃO DO PORTO MANAUS MODERNA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). FALHAS NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. FALHAS NO PROCESSAMENTO DA LICITAÇÃO. INCONSISTÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. MONITORAMENTO.

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 32), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 33-34):

“I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada, no período compreendido entre 06/10/2025 e 06/02/2026, com a finalidade de fiscalizar o edital de licitação para contratação, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), de empresa para a elaboração dos projetos básico/executivo e *‘as built’* de Engenharia e a Execução das obras e Serviços de Construção do Porto (IP4) no município de Manaus/AM.

I.1. Importância socioeconômica

2. O Estado do Amazonas está situado na Região Norte com 1.559.255,881 km² de extensão e densidade demográfica de 2,53 hab./km² (Fonte: IBGE). Os principais Rios existentes no Estado são o Rio Solimões, Amazonas, Negro, Branco, Purus, Juruá, Japurá e o Madeira.

3. Em determinadas localidades no Estado só é possível o acesso pelos rios, devido à inexistência de Rodovias ou Ferrovias.

4. O Porto (IP4) irá suprir o Município com uma infraestrutura portuária adequada para o atendimento das demandas das operações portuárias de embarque e desembarque de cargas, mercadorias e passageiros, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior e apresenta-se como instrumento de desenvolvimento Regional, favorecendo a movimentação de bens e pessoas, principalmente em áreas distantes e atendidas exclusivamente pelo Sistema de Transporte Fluvial.

5. Atualmente no Município de Manaus/AM está em operação apenas o Cais do Roadway do Porto Organizado de Manaus/AM, uma vez que o Cais das Torres está inoperante devido ao seu sobrecarregamento, como também está em operação o Porto (IP4) de São Raimundo, fora de Manaus, que será ampliado.

6. O local já tem potencial vocacional portuário verificado *in loco*, e a população vem fazendo o seu uso mesmo em condições precárias, utilizando-se de balsas flutuantes privadas para a atracação de embarcações de maneira



desorganizada e sem segurança.

Fonte: Termo de Referência (evidência 5).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Despacho de 26/09/2025 do Min. Bruno Dantas (TC 018.285/2025-2), realizou-se a auditoria Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no período compreendido entre 06/10/2025 e 06/02/2026.

8. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos alocados para a obra e a importância do IP4 para o desenvolvimento econômico e social da região.

II.2. Visão geral do objeto

9. A obra de Construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4) no Município de Manaus (Moderna)/AM, no Estado do Amazonas, de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), será implantado na área de margem do Rio Negro, atrás da Feira de Manaus Moderna e Feira da Banana, próximo à foz do igarapé do Educandos no centro urbano de Manaus/AM.

10. Segundo o Estudo Técnico Preliminar (evidência 2, p. 4), o objetivo de construção do novo Porto (IP4) é de modernizar e promover benefícios econômicos e socioambientais, gerando empregos diretos e indiretos, vindo a estimular novos investimentos no entorno do empreendimento.

11. O empreendimento abrangerá uma área total de implantação de aproximadamente 38.052,20 m² de retroporto (obra civil), constituído de 8 (oito) edificações, e 745,86 m de contenção em estacas pranchas metálicas; e porto (obra naval), constituído de 2 (dois) conjuntos para acostagem de embarcações de passageiros e mercadorias, em que o 1º conjunto abrangerá um cais flutuante metálico, três módulos de pontes metálicas de 50m cada, dois flutuantes intermediários metálicos com berços metálicos de apoio; o 2º conjunto abrangerá um cais flutuante metálico, quatro módulos de pontes metálicas de 50m cada, três flutuantes intermediários metálicos com berços metálicos de apoio e dragagem.

ÁREA TOTAL DE CONSTRUÇÃO DAS EDIFICAÇÕES		
Descrição	Unidade	Quantidade
Terminal de passageiros	m ²	3.143,10
Edifício de fiscalização e controle	m ²	375,35
Ponto de apoio 1	m ²	200,60
Ponto de apoio 2	m ²	200,60
Guarita (x2)	m ²	5,40
Terminal de cargas	m ²	1.005,00
Terminal de encomendas	m ²	1.005,00
Subestação e grupo gerador	m ²	69,38
Depósito de resíduos sólidos	m ²	44,96
Casa de bombas	m ²	11,93
Estação de tratamento de esgotos	m ²	68,38

Fonte: Memorial Descritivo do orçamento do Porto (IP4), de fevereiro de 2025, página 4.

Planta de Implantação Geral da Área do Porto (IP4)



Fonte: Memorial Descritivo do orçamento do Porto (IP4), de fevereiro de 2025, página 6.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

12. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital 215/2025.

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:

- a) Questão 1: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- b) Questão 2: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?
- c) Questão 3: O Edital e seus anexos contemplam todos os requisitos legais necessários ao regular procedimento licitatório?
- d) Questão 4: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- e) Questão 5: Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico/executivo?
- f) Questão 6: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

II.4. Metodologia utilizada

14. Os procedimentos de auditoria recaíram sobre o Edital 215/2025. Para responder às questões da matriz de planejamento, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- Análise Documental;
- Confronto de informações e documentos;
- Pesquisa em sistemas informatizados;
- Comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e
- Conferência de cálculos.

15. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

II.5. Limitações inerentes à auditoria

16. Não houve limitações ao trabalho.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

17. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 916.634.861,57 (data base: abril/2025), referente à previsão orçamentária do Edital 215/2025.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

18. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a potencial melhoria dos critérios adotados na seleção de propostas com base no critério técnica e preço em conformidade com o arcabouço legal e em harmonia com a jurisprudência do TCU, a potencial melhoria de instrumentos normativos do Dnit que definem a taxa de BDI de obras e a expectativa de controle sobre as obras portuárias.



III. Achados de auditoria

19. No curso da fiscalização, em virtude de indícios de irregularidades iminentes, a equipe de auditoria autuou representação (TC 022.759/2025-5) com o objetivo de suspender cautelarmente a Concorrência 215/2025, e, simultaneamente, propor a oitiva do Dnit para que se manifestasse acerca dos achados apontados pela auditoria: a) anteprojeto baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar; b) critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência, além da atribuição do peso de 70% à técnica, em detrimento do menor preço; c) presença de equipamento incompatível (guindaste móvel de 125 toneladas) com a finalidade de IP4; d) utilização de BDI de obra de pequeno porte em obra de grande vulto; e e) dotação orçamentária insuficiente para a execução da obra no biênio 2026-2027.

20. O Exmo. Relator dissentiu da proposta de cautelar sugerida pela Unidade Técnica, mas considerou relevantes os achados apresentados, determinando a realização de diligências junto à Autarquia para o saneamento dos autos. Em função da similaridade dos assuntos tratados nesse relatório e na representação, sempre que necessário será apresentada a devida contextualização.

21. Frise-se que, no TC 022.759/2025-5, após a etapa de comentário dos gestores, foram apresentadas propostas de determinação para corrigir os problemas levantados.

III.1. Anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP)

III.1.1 Tipificação

22. Falhas/Impropriedades

III.1.2 Situação encontrada

23. A auditoria identificou que o estudo técnico preliminar (ETP) não apresentou informações suficientes para justificar adequadamente o dimensionamento da obra, sobretudo no que diz respeito à caracterização da demanda de passageiros e à definição das quantidades e soluções adotadas. Também se observou que o EVTEA utilizado para embasar o dimensionamento foi elaborado ou atualizado somente após a conclusão do anteprojeto, em desconformidade com a lógica de planejamento prevista na legislação vigente.

24. O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) são peças-chave, embora distintas, que fundamentam o planejamento de grande parte da contratação pública, um requisito essencial para a eficiência e legalidade. Na Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos/NLLC), o planejamento ganha destaque máximo: o Art. 18 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, sendo este o momento em que a Administração define sua necessidade, avalia a melhor solução e calcula o custo estimado.

25. O EVTEA é uma etapa estratégica no planejamento de grandes investimentos públicos, sendo indispensável para avaliar a viabilidade técnica, econômica e ambiental de um projeto. Ele tem como objetivo principal verificar se os benefícios socioeconômicos do empreendimento superam seus custos e se os impactos ambientais são mitigáveis. Por sua natureza, o EVTEA é amplamente utilizado em grandes obras de engenharia, especialmente no setor de transportes, fornecendo a justificativa técnica e econômica para o investimento.

26. Por outro lado, o ETP é um instrumento obrigatório e central na fase interna da licitação pública, conforme estabelecido pela NLLC. Ele tem como foco principal o planejamento da contratação, sendo utilizado para identificar a real necessidade da Administração e justificar a melhor solução disponível no mercado. Em contratações complexas, como as de obras e serviços de engenharia, o Anteprojeto de Engenharia, que integra o edital do certame, deve ser elaborado com base nas diretrizes do ETP, definindo a concepção, o dimensionamento e a estimativa de custos globais do empreendimento.

27. É fundamental compreender que o EVTEA e o ETP não se substituem; eles se complementam em uma cadeia lógica de planejamento. O edital da licitação e as peças que o compõem, como o Anteprojeto, não podem se basear somente no EVTEA. Enquanto o EVTEA justifica o que fazer (o investimento), o ETP define como contratar o que precisa ser feito. A exigência de que o Anteprojeto se baseie no ETP está expressamente prevista na Lei 14.133/2021, tornando o ETP um pilar indispensável na fase preparatória de um empreendimento.

28. No caso concreto, o Edital 215/2025 (evidência 1, p. 1-17), processo Administrativo 50600.016762/2023-31, foi inicialmente publicado em 16/6/2025 (DOU com extrato publicação), com valor estimado de R\$ 974.674.168,40 (data base: abril/2025) e a data da sessão pública de abertura das propostas em 10/9/2025. O ETP anexo ao processo foi elaborado em 29/5/2024 (evidência 2, p. 4-6).

29. A CGU, como resultado dos sinais de alerta do sistema de monitoramento eletrônico ALICE (Analisador de Licitações, Contrato e Editais), fiscalizou a licitação (Relatório de Avaliação 1822176) e questionou ao Dnit a não existência de estudos de viabilidade que deveriam ser realizados previamente à execução do empreendimento, atestando-se a ausência do EVTEA no procedimento licitatório. A autarquia afirmou, conforme inserto do relatório de fiscalização (evidência, p. 7-9; evidência 3, p. 8):



‘2.1.1. Por se tratar de um empreendimento (IP4 de interesse social, ou seja, sem fins lucrativos, não foram realizados os Estudo de Viabilidade Técnica, Economia e Ambiental -EVTEA (Despacho DBIT/SEDE/DAQ/CGPB/COPOT SEI DNIT 21630243).’

30. A CGU entendeu que a ausência do EVTEA comprometia a avaliação da efetividade, da sustentabilidade e da conveniência do empreendimento. Acrescentou que a justificativa apresentada pelo Dnit, de que a obra possuiria natureza não lucrativa, não constituiria justificativa suficiente para afastar a necessidade de avaliação prévia com instrumentos de planejamento, como o EVTEA (evidência 3, p. 8-9).

31. Posteriormente, o Dnit apresentou à CGU um estudo de viabilidade (EVTEA) elaborado em 2011, com estimativa para construção de instalações do IP4 Manaus (Moderna), orçado em R\$ 174.008.907,37 (data base setembro/2011). A CGU recomendou a atualização desse EVTEA previamente à abertura das propostas do certame licitatório, com o novo documento sendo capaz de conferir robustez técnica e econômica à decisão de investimento e às tratativas orçamentárias, além de contemplar a sustentabilidade financeira das operações do futuro IP4 e interações da estrutura com o Porto Organizado de Manaus (evidência 3, p. 28-31). O Dnit comprometeu-se a entregar o EVTEA até 14/11/2025 (evidência 5, p. 10).

32. Após a fiscalização da CGU, a equipe do TCU verificou que o edital e seus anexos (ETP, Anteprojeto de Engenharia, Termo de Referência, Matriz de Riscos, etc.) não foram elaborados com base no EVTEA de 2011, ainda que desatualizado. Embora a utilização do EVTEA como base não seja expressamente exigida pela NLLC, sua aplicação seria recomendável para conferir maior consistência técnica ao planejamento. A análise do controle externo concentrou-se na elaboração do ETP, instrumento obrigatório nas contratações públicas, conforme o ordenamento jurídico vigente.

33. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme definido pela Lei 14.133/2021, é o documento que inaugura a fase de planejamento de uma contratação pública, caracterizando o interesse público envolvido e identificando a melhor solução para atender à necessidade da Administração. O ETP serve como base para a elaboração do Anteprojeto, do Termo de Referência ou do Projeto Básico, caso a viabilidade da contratação seja confirmada. A jurisprudência do TCU reforça a obrigatoriedade de estudos de viabilidade econômico-financeira antes da realização de licitações, como destacado nos Acórdãos 2087/2024-Plenário, item 9.1.1, e 2.908/2025-Plenário, item 9.4.3, sendo o ETP elevado a instrumento central pela Nova Lei de Licitações e Contratos.

34. O ETP deve conter os elementos previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021, incluindo, entre outros, a descrição da necessidade da contratação (inciso I da lei), as estimativas de quantidades (inciso IV), a análise de mercado (inciso V), a estimativa de custos (inciso VI) e a justificativa da solução escolhida (inciso VIII). Esses elementos são indispensáveis para garantir que o planejamento seja fundamentado, eficiente e alinhado às necessidades da Administração, assegurando a vantajosidade da contratação. Quando algum desses elementos não for contemplado, o ETP deve apresentar justificativas adequadas, de forma a manter a coerência e a robustez do planejamento.

35. O Anteprojeto, conforme definido no art. 6º, inciso XXIV, da Lei 14.133/2021, é uma peça técnica que reúne os subsídios necessários para a elaboração do Projeto Básico, devendo atender a requisitos mínimos estabelecidos na legislação. O documento é essencial para o planejamento de contratações públicas complexas, como obras e serviços de engenharia, e deve ser elaborado com base em informações consistentes e detalhadas fornecidas pelo ETP. O anteprojeto tem como função garantir que o dimensionamento do empreendimento esteja alinhado às necessidades da Administração e ao interesse público, refletindo-se na elaboração da planilha orçamentária da obra.

36. Desse modo, o TCU, ao verificar o atendimento da fase de planejamento da licitação, questionou o Dnit, entre outros pontos, sobre a elaboração do Anteprojeto de Engenharia com base na descrição da necessidade da contratação fundamentada no ETP, conforme os incisos I e II do art. 18 da NLLC, ou no EVTEA. Foram abordados no questionamento aspectos fundamentais, como existência de estudos de demanda/viabilidade técnica, econômica e ambiental que fundamentem o dimensionamento do empreendimento, aspectos sobre operação, manutenção, elaboração do projeto/básico/executivo do porto, além utilidade da obra para o desenvolvimento da navegação interior (evidência 4).

37. Em resposta ao questionamento do TCU, o Dnit, por meio do Ofício 286965/2025/DAQ/DNIT/SEDE, informou que o local previsto para a construção do IP4 possui vocação portuária, sendo atualmente utilizado de forma precária e desorganizada para a atracação de embarcações destinadas ao transporte de passageiros e mercadorias. O empreendimento foi destacado como essencial para suprir o município com infraestrutura adequada, promovendo a integração logística e social na região, além de atender às operações de embarque e desembarque de cargas e passageiros provenientes de todo o Estado do Amazonas (evidência 5, p. 5-8).

38. A autarquia ressaltou que o IP4 será um instrumento de desenvolvimento regional, com foco em atender às



necessidades sociais, sem previsão de retorno econômico direto (evidência 5, p. 7).

39. O Dnit afirmou que a sustentabilidade financeira e operacional do IP4 será definida com base na atualização do EVTEA, que estava em fase final de elaboração, cuja previsão de conclusão seria 14/11/2025 (efetivamente encaminhado ao TCU em 21/11/2025, como evidenciado abaixo). O estudo contemplaria projeções de custos, receitas e demanda, além de avaliar a possibilidade de cobrança de taxas portuárias para custear atividades de operação, manutenção, vigilância e limpeza, garantindo a autossustentabilidade do terminal. A autarquia também informou que será contratada uma empresa especializada para a operação e manutenção das instalações, e que a capacidade de movimentação do porto será de 3,5 milhões de passageiros por ano, durante os 20 anos de vida útil do projeto (evidência 5, p. 9-10).

40. No posicionamento conclusivo do ETP 97/2025, sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade de demanda de passageiros e cargas a que se destinava a obra (inciso XIII, § 1º, art. 18, Lei 14.133/2021), o Dnit se limitou a afirmar que a contratação era necessária e viável, sem apresentar justificativas detalhadas, dados técnicos sobre fluxos atuais e futuros de passageiros e cargas ou basear tais conclusões em EVTEA anteriormente concebido, inclusive sem haver qualquer referência ao EVTEA 2011 no edital do certame em análise e seus anos, ainda que desatualizado (evidência 6, p. 8).

41. A equipe técnica do TCU avaliou que o ETP 97/2025 e as respostas apresentadas pelo Dnit não atenderam aos requisitos obrigatórios previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021, especialmente nos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo) da lei. Esses elementos são fundamentais para o dimensionamento adequado da infraestrutura hidroportuária e a construção da planilha orçamentária correspondente, pois permitem identificar a demanda a ser atendida, quantificar as necessidades e detalhar a solução escolhida.

42. No caso de uma IP4, como o terminal de Manaus Moderna, o estudo de demanda deveria identificar as necessidades atuais e futuras de transporte da área sob intervenção, considerando aspectos como a movimentação de passageiros e cargas da região, as principais rotas e modais de transporte e as características das embarcações que utilizarão a estrutura. Além disso, deveria contemplar a projeção de despesas e receitas que sustentariam o empreendimento.

43. Observa-se que o estudo ou análise de demanda aplicado ao dimensionamento de uma IP4 é uma ferramenta indispensável para identificar, quantificar e projetar a necessidade futura de serviços de transporte e movimentação de cargas e passageiros na área de influência do terminal. O ETP deve responder a questões fundamentais para o planejamento da obra, como a projeção de quantas pessoas utilizarão o terminal por dia, mês e ano, o volume de cargas movimentadas, as principais rotas e modais de transporte, e a composição das embarcações que acessarão o porto, incluindo calado, comprimento e frequência. Além disso, deve considerar a hinterlândia do terminal, analisando as influências de outras estruturas portuárias públicas e privadas na região, como o Porto da Ceasa, o Porto do Chibatão, o IP4 São Raimundo, os Terminais de Uso Privado (TUPs) e o Porto Organizado de Manaus.

44. Para o dimensionamento do empreendimento, o estudo ou análise de necessidades (demanda) do ETP atua como um balizador de escopo e custo. O estudo informa à Administração sobre as condições usuais de aquisição ou execução do objeto no setor portuário, permitindo que as estimativas de quantidade e os requisitos técnicos (que levam ao Anteprojeto e, subsequentemente, ao Projeto Básico) sejam realisticamente definidos. Sem esse levantamento, a Administração corre o risco de definir um tamanho de obra superdimensionado ou subdimensionado em relação às necessidades reais e à capacidade do mercado de absorvê-lo, comprometendo a economicidade e a eficiência da contratação, contrariando o objetivo central da NLLC de selecionar a proposta mais vantajosa.

45. A equipe técnica do TCU avaliou que os documentos anexos ao edital, especialmente o ETP 97/2025, e as respostas apresentadas pelo Dnit em seu Ofício 286965/2025/DAQ/DNIT/SEDE, não atenderam aos requisitos obrigatórios previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021. Foram identificadas lacunas nos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo), que são indispensáveis para o planejamento adequado do empreendimento.

46. Esses elementos são fundamentais para aquilatar o dimensionamento da infraestrutura hidroportuária, refletindo na elaboração do Anteprojeto de Engenharia e do Termo de Referência, documentos também anexos ao edital do certame licitatório, e posteriormente, na confecção do Projeto Básico e Projeto Executivo (evidência 1; evidência 2; evidência 5; evidência 6; evidência 8).

47. Inclusive, o § 3º, art. 18, da lei 14133/2021, ressalta a importância da elaboração do ETP, ainda mais em contratação de obras e serviços de engenharia de maior complexidade e grande porte (inciso XXII, art. 6º, da Lei 14.133/2021), como é o caso. Em obras e serviços dessa natureza, classificados como comuns, a



especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou projeto básico, dispensados a elaboração de projetos, caso seja demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados termo de referência ou o projeto básico.

48. Além disso, constatou-se que o ETP foi elaborado sem o suporte de um EVTEA atualizado, sem o atendimento dos elementos essenciais do art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021 (vide parágrafo 31 acima), comprometendo a robustez das informações apresentadas e a fundamentação técnica do planejamento da licitação (evidência 6; evidência 15).

49. No caso do IP4 Manaus (Moderna), a equipe técnica verificou que o levantamento de mercado (demanda de passageiros e cargas) não foi realizado anteriormente à elaboração do documento de planejamento da licitação. O ETP não apresentou dados sobre demanda de passageiros e cargas da área sob intervenção, capacidade de atendimento, receitas e despesas da infraestrutura hidroportuária a ser construída, e projeções futuras desses elementos, sendo essas variáveis essenciais para o dimensionamento do empreendimento. Não há no documento menção ao EVTEA 2011, o qual tratou de diagnosticar, dentre os principais elementos do estudo sobre a área sob intervenção, as demandas de passageiros e cargas, as possibilidades de viabilidade técnico-econômica (receitas e despesas) e ambiental, traçando cenários atual e futuro para que fossem dimensionadas as estruturas de atracagem necessárias para o projeto (evidência 6; evidência 15, p. 119-189).

50. Verificou-se também que outros documentos anexos ao Edital 215/2025, como o Termo de Referência e o Anteprojeto de Engenharia, não supriram as deficiências constatadas no ETP 97/2025, no atendimento, principalmente, dos elementos dos incisos I, IV e VII, §1º, da Lei 14.133/2021 (evidência 8; evidência 23).

51. A equipe Técnica, ciente desse achado de insuficiência de elementos do ETP 97/2025, formulou Representação (TC 022.759/2025-5), em 19/11/2025, com o objetivo de suspender a licitação para contratação das obras do IP4 Manaus (Moderna) (Concorrência 215/2025-00), e posterior, republicação do edital. O receio existente era o de que essas questões relacionadas a viabilidade do empreendimento e ao planejamento da contratação repercutissem de forma negativa na competitividade do certame, na execução do contrato e na operação futura do empreendimento.

52. O Relator, em despacho de 25/11/2025 proferido no TC 022.759/2025-5, consignou que a falta de estudos aprofundados sobre as demandas atuais (falha no planejamento do certame), não colocava ‘em dúvida questões centrais ou existenciais a respeito da necessidade da infraestrutura, mas de calibração da demanda’, concluindo: ‘Neste caso, entendo que as respostas das empresas ao processo licitatório poderão melhor indicar se os vícios no planejamento prejudicaram efetivamente a competição, sendo prudente, às vésperas da data do certame, aguardar esse desfecho.’

53. Em 21/11/2025, o Dnit apresentou o EVTEA 2025, denominando-o como atualização do EVTEA 2011, este elaborado pelo Consórcio Lagui Engenharia/Concremat, em outubro de 2011, a uma semana da abertura da licitação, prevista para 28/11/2025, e mais de um ano após a apresentação do Anteprojeto na Audiência Pública realizada em Manaus/AM, em 14/06/2024 (evidência 7, p. 11; p.235-238).

54. Depreende-se que a atualização do EVTEA foi posterior à elaboração do Anteprojeto, extemporânea, quando a ordem lógica é inversa: o EVTEA deveria servir de ponto de partida para a elaboração do Anteprojeto.

55. Passa-se a analisar o EVTEA 2025 elaborado e apresentado pelo Dnit/DAQ para se avaliar se o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra condizem com os levantamentos da demanda atual e futura de passageiros e cargas do estudo atualizado, bem como as despesas e receitas projetadas para a infraestrutura portuária, na busca do atendimento dos incisos I, IV e VII, §1º do art. 18, da Lei 14.133/2021.

Demanda de passageiros e cargas

56. A elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) de 2011, a cargo do Consórcio Laghi Engenharia-Concremat (01.057.727/0001-78), confrontou a ausência de dados pré-existentes sobre a movimentação de passageiros e cargas na área do Porto de Manaus Moderna. Diante dessa lacuna informacional, a equipe responsável da empresa empreendeu um levantamento de campo, visando à coleta primária de dados referentes a essas grandezas de demanda. Os dados coletados foram subsequentemente comparados e validados com informações secundárias, incluindo registros do ‘Anuário Estatístico 2005-2009 da Antaq’, que detalhava a movimentação geral de cargas em portos públicos e privados de Manaus, bem como dados de passageiros do Porto Público de Manaus. A análise cruzada desses conjuntos de dados permitiu a derivação de índices de variação, que foram compilados em uma tabela representativa das movimentações dos últimos cinco anos na área de influência do futuro IP4 (evidência 15, p. 18; p. 60-64; p. 64-74).

57. Com base nesse levantamento de campo e na análise de dados históricos, o EVTEA de 2011 estimou que a movimentação anual na área do Porto de Manaus Moderna, no ano de referência de 2011, totalizava 1.114.457 passageiros e 930.939 toneladas de mercadorias. Essa projeção resultava em uma média diária de 3.053

passageiros e de 2.550,52 toneladas de movimentação de mercadorias (evidência 15, p. 63, p. 119-120 e p. 129).

58. Para o dimensionamento da infraestrutura portuária, o EVTEA de 2011 estabeleceu uma ‘embarcação de projeto’, fundamental para a projeção da extensão e geometria dos berços de atracação, bem como para o cálculo das defensas e dos esforços de atracação. A definição dessa embarcação-tipo foi embasada na observação de uma amostra de 174 embarcações que operavam na região. A embarcação de projeto foi caracterizada por um comprimento médio de 25,50 metros, boca de 6,50 metros, calado de 1,80 metros, capacidade de carga de 108 toneladas e capacidade média de 120 passageiros (evidência 7, p. 85; evidência 15, p. 96 -100, p. 120).

59. A partir dos parâmetros de demanda, como a quantidade diária de passageiros e cargas, a capacidade média de passageiros por embarcação e as dimensões da embarcação de projeto, o EVTEA de 2011 calculou a necessidade de 260 metros lineares de berços de atracação (cais) para atender adequadamente à demanda projetada de passageiros e movimentação de mercadorias. Este dimensionamento foi utilizado para a concepção inicial da infraestrutura portuária, buscando otimizar a capacidade operacional em relação ao fluxo esperado (evidência 15, p. 120; evidência 7, p. 91).

60. Já no EVTEA 2025, em relação ao fluxo de passageiros, o Dnit interpretou que o Relatório Antaq 2013 registrou que, em 2012, 3.998.100 passageiros utilizaram o Porto Manaus Moderna, distribuídos em 73 linhas fluviais ativas conectadas a Manaus. O mesmo relatório projetou para 2022 um quantitativo de 4.646.602 passageiros/ano (evidência 16, p. 66-78). Com base na taxa de crescimento observada no período 2012-2022, o Dnit extrapolou essa projeção para o ano de 2045, estimando um total de 6.756.126 passageiros na área de Manaus Moderna (evidência 7, p. 84-85; evidência 16).

61. No que concerne à movimentação de cargas, o Relatório Antaq 2013 indicou que, em 2012, foram movimentadas 1.501.540 toneladas no Porto Manaus Moderna, por meio de 52 linhas fluviais ativas. A projeção para 2022 era de 1.707.833 toneladas (evidência 16, p. 79-84). Utilizando a taxa de crescimento do período 2012-2022, o Dnit extrapolou para o período subsequente de 23 anos, de 2022-2045, uma movimentação de 1.968.423 toneladas de mercadorias para aquele último ano na área objeto da obra (evidência 7, p. 85).

62. No EVTEA 2025, o Dnit redefiniu a frota naval operante da região, afastando-se das características médias das 174 embarcações observadas no estudo de 2011 (comprimento, calado, largura etc.). A autarquia justificou essa mudança argumentando que a projeção da infraestrutura portuária baseada em médias seria ‘tecnicamente insegura’, pois ignorava as cargas máximas impostas pelas maiores embarcações que utilizavam a região. Assim, o Dnit determinou que o dimensionamento da obra não deveria se basear em embarcações de 25,5 metros de comprimento e casco de madeira, como definido no estudo de 2011, mas sim em embarcações de classe superior e em quantidade significativa, com estrutura em aço, capazes de submeter o futuro porto a extremos operacionais, como a atracação de barcos da classe dos Ferry Boat (evidência 7, p. 85; evidência 15, p. 119-123; evidência 16, p. 90-94).

63. Utilizando os dados da Tabela 12 do Relatório Antaq 2013, o Dnit verificou que os extremos operacionais na área de Manaus Moderna indicavam embarcações com 75 metros de comprimento, 20 metros de boca (largura) e 7,00 metros de calado. Como representante dessa classe, o Dnit escolheu o Ferry Boat ‘F/B São Bartolomeu VI’ como embarcação-tipo para os estudos do EVTEA 2025, com comprimento de 80,35 metros, boca de 14 metros, calado de 3,5 a 7,00 metros, 768,06 toneladas de porte bruto e capacidade para 1.550 passageiros (evidência 15, p. 119-123; evidência 7, p. 85; evidência 16, p. 90-94).

64. Contudo, para o redimensionamento das estruturas de cais de atracação e demais estruturas navais, o Dnit (EVTEA 2025) combinou as características da embarcação-tipo escolhida com uma versão conservadora da classe dos Ferry Boats. Isso incluiu: (i) a concepção dos flutuantes e defensas com dimensões e estruturas para suportar os fenômenos de Momento de Inércia da Área de Flutuação e Energia Cinética de Atracação da embarcação Projeto, ocasionados pela largura, peso e estimativa de calado daquela embarcação tipo; e (ii) a adoção de características conservadoras da classe Ferry Boat, como comprimento de 60 metros e transporte médio de 300 passageiros (evidência 7, p. 91-94).

65. Com base nos parâmetros de fluxo de passageiros do Relatório Antaq 2013 e nas características conservadoras de tamanho e capacidade de passageiros da classe Ferry Boats, o Dnit calculou a metragem de berços necessária para 2045. Aliado a esse cálculo, o Dnit incorporou à concepção das estruturas navais flutuantes características para que fosse suportadas as dimensões e o peso da embarcação-tipo escolhida (o Ferry Boat ‘F/B São Bartolomeu VI’).

66. Com esses dados foram projetados 21 berços. Multiplicando esse número pela extensão de 60 metros da embarcação de classe Ferry Boat conservadora, obteve-se uma extensão de atracação necessária de 1.260



metros. Este valor representa um aumento de 385% em relação aos 260 metros projetados pelo EVTEA 2011 (evidência 7, p. 91-94).

Análise unidade técnica

67. No EVTEA 2025, o Dnit concluiu que os estudos do EVTEA 2011, referentes ao dimensionamento da extensão das infraestruturas de atracação e ancoragem do IP4 Manaus Moderna (item 6.9.2), estavam subestimados devido a ‘premissas de demanda e frota subestimadas’. A autarquia consignou que, enquanto os estudos de 2011 indicavam uma demanda diária de 3.053 passageiros para o porto, com embarcações de projeto de 25,5m de comprimento (média) e capacidade para 120 passageiros (evidência 15, p. 120), mesmo com modificações que gerassem um aumento de duas a três vezes na capacidade diária de movimentação e elevassem a previsão dos berços de 300 a 480 metros (ante os 260 metros calculados pelo EVTEA 2011), as previsões ainda seriam ‘completamente subdimensionadas’ (evidência 7, p. 92).

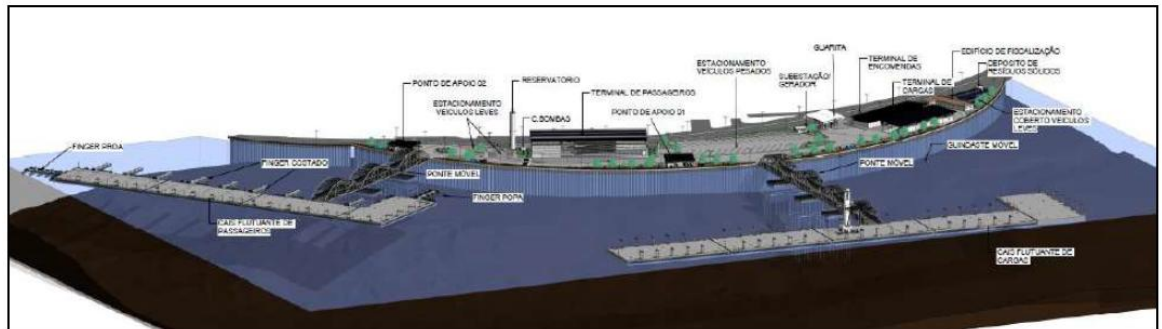
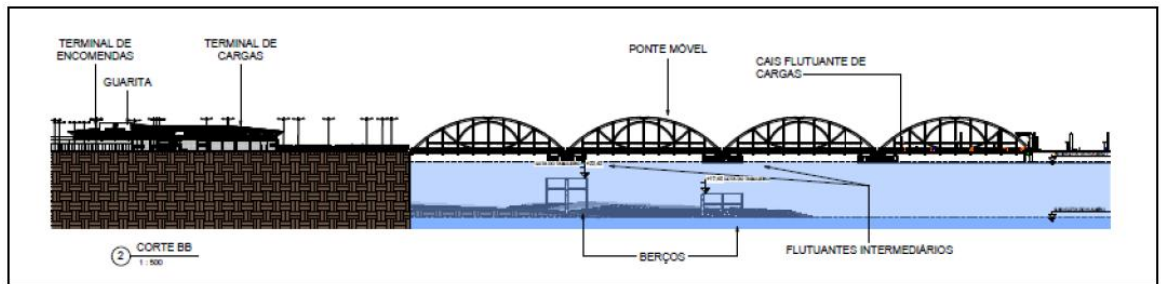
68. Diante dessa avaliação, o EVTEA 2025 substituiu os cálculos de dimensionamento da Seção 10.1.1 do EVTEA 2011 por uma nova previsão, tendo como dado relevante a movimentação de passageiros do Relatório Antaq 2013. Este relatório da Agência, com base na extração de dados de 73 linhas fluviais ativas conectadas a Manaus em 2012, registrou uma movimentação de 3.998.100 passageiros/ano, projetando 4.646.602 para o ano de 2022. A partir desses dados, o Dnit, por meio de um cálculo estatístico de extrapolação da Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) de 1,515% ao ano (assumida para o período 2012-2022), obteve uma projeção de 6.576.126 passageiros para 2045 na área do Porto de Manaus Moderna (evidência 15, p. 119-128; evidência 7, p. 84).

69. A projeção de 6.576.126 passageiros para 2045, juntamente com a definição de uma embarcação conservadora da classe Ferry Boat (60 metros de comprimento e capacidade para até 300 passageiros), serviu de base principal para o Dnit justificar, no EVTEA 2025, o redimensionamento e a planilha orçamentária do anteprojeto do IP4 Manaus Moderna. Essa abordagem visou à construção de estruturas navais de atracação/acostagem predominantemente em aço naval. Consequentemente, a necessidade de berços de atracação foi significativamente ampliada, passando de 260 metros em 2011 (equivalente a 8,48 berços) para 1.260 metros no EVTEA 2025 (correspondendo a 21 berços de projeto), um acréscimo expressivo em relação aos estudos anteriores (evidência 7, p. 91-92; evidência 5, p. 120).

70. Desse modo, o Dnit, por intermédio do EVTEA 2025, justificou a planilha orçamentária do anteprojeto de engenharia do certame com o redimensionamento das estruturas do IP4 Manaus Moderna, baseando os novos cálculos nos seguintes parâmetros: (i) demanda estimada de 6.756.126 passageiros para o ano 2045 (demanda de projeto); (ii) comprimento de 60 metros e capacidade de transporte de 300 passageiros da versão conservadora da embarcação de projeto da classe Ferry Boat; (iii) janela de tempo para embarque e desembarque de passageiros da estrutura hidroviária (tempo de ciclo) de quatro horas; e (iv) turno de trabalho de 12 horas do porto. Observa-se que os dois últimos parâmetros foram mantidos do EVTEA 2011, enquanto os demais foram majorados pelos novos estudos (evidência 7, p. 89-98; p. 91-92).

71. A movimentação de cargas, embora não tenha sido utilizada como critério para o redimensionamento dos cais necessários da obra, será abordada neste relatório a título de registro, continuando-se o relato com a tese de dimensionamento da obra, no EVTEA 2025, segundo a ótica da movimentação de passageiros para a área do projeto.

72. As estruturas propostas para o IP4 Manaus Moderna incluem dois tramos compostos por nove balsas flutuantes (cada uma com 80,00 m de comprimento, 38,00 m de largura/boca e 3,20 m de pontal), além de sete pontes móveis metálicas ou flutuantes intermediárias (40,0 m de comprimento, 13,00 m de largura e 2,40 m de pontal). Adicionalmente, o projeto contempla outras estruturas de portos flutuantes, como *fingers* (em aço) e um sistema de fundeio e amarração (evidência 8, p. 10-13).



Fonte: Memorial descritivo do orçamento estimado de referência do porto (IP4) de Manaus (Moderna) 1967/2025/R00; página 96

73. Para suportar as consequências das características de tamanho e peso bruto da embarcação-tipo escolhida (o Ferry Boat 'F/B São Bartolomeu VI', com mais de 80 m de comprimento), o Dnit (EVTEA 2025) projetou a concepção das estruturas de atracação dos flutuantes e defensas mais robustas, optando por soluções mais modernas, como as defensas elastoméricas (borracha) moldadas, em vez de alternativas de baixa absorção como pneus (evidência 7, p. 93).

74. Em procedimento de conferência de cálculo e exame documental, a equipe técnica extraiu das páginas 69 a 78 do Relatório Antaq 2013 as linhas fluviais com origem e destino na cidade de Manaus. Verificou-se um total de 70 linhas, e não 73 como aventado pelo Dnit no EVTEA 2025. Essas 70 linhas de tráfego totalizaram um fluxo de 2.265.012 passageiros no ano de 2012, com projeção para 2022 de 2.525.699, conforme detalhado na Tabela 1 abaixo, extraída da tabela original da Antaq (evidência 16, p. 69-78):

Tabela 1 - Movimentação de passageiros nas linhas fluviais/origem ou destino em Manaus

Or-de m	Linha/Trec ho		Movimentação passageiros (02 sentidos)		Or-de m	Linha/Tre cho	Movimentação passageiros (02 sentidos)	
			2012	Projeção 2022			2012	Projeção 2022
1	Alenquer	-	41.916	43.651	36	Itacoatiara	33.564	38.310
2	Almeirim	-	744	833	37	Itamarati	5.340	6.136
3	Belém	-	9.480	10.820	38	Janauacá	125.796	137.057
4	Breves	-	696	798	39	Janauari	3.840	3.840
5	Faro	-	7.692	8.780	40	Japoa	2.856	2.856
6	Gurupá	-	912	1.041	41	Japurá	10.212	11.656
7	Juruti	-	29.580	33.763	42	Juruá	1.644	1.876
	Manaus					Manaus		


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

8	Monte Alegre - Manaus	14904	17011	43	Jutaí - Manaus	14.760	16.847
9	Óbidos - Manaus	24.960	28.679	44	Lábrea - Manaus	7.260	7.841
10	Oriximiná - Manaus	17.604	20.093	45	Manacapuru - Manaus	8.052	8.938
11	Praíha - Manaus	1.044	1.192	46	Manaquiri - Manaus	60.240	63.723
12	Santarém - Manaus	129.876	148.240	47	Manaus - Manicoré	42.276	48.254
13	Terra Santa - Manaus	8.412	9.674	48	Manaus - Marãã	2.100	2.397
14	Acajatuba - Manaus	1.584	1.584	49	Manaus - Maués	68.784	78.510
15	Amatura - Manaus	2.532	2.735	50	Manaus - Nhamundá	42.552	48.569
16	Anamã - Manaus	10.152	11.665	51	Manaus - Nova Olinda	58.284	66.525
17	Anori - Manaus	43200	49.308	52	Manaus - Novo Airão	19692	22948
18	Autaz Mirim - Manaus	7416	7.927	53	Manaus - Novo Aripuanã	26.760	30.544
19	Autazes - Manaus	50208	57.661	54	Manaus - Paraná da Eva	36444	39289
20	Barcelos - Manaus	62052	70.826	55	Manaus - Parintins	77.484	88.440
21	Barreirinha - Manaus	30612	34.941	56	Manaus - Rio Preto da Eva	11328	11.328
22	Benjamin Constant - Manaus	16848	19.230	57	Manaus - S. G. Cachoeira	51.468	58.746
23	Beruri - Manaus	31416	34.872	58	Manaus - St. Antônio de Içá	11724	13382
24	Boa V. De Ramos - Manaus	8760	10.074	59	Manaus - Tabatinga	28.116	32.092
25	Borba - Manaus	43224	46.682	60	Manaus - Tabocal	19.968	19.968
26	Caapiranga - Manaus	6252	6.654	61	Manaus - Tapauá	19.860	22.668
27	Campinas - Manaus	3840	3.840	62	Manaus - Tefé	131.460	150.048
28	Carauari - Manaus	11.964	13.656	63	Manaus - Terra Nova	4.320	4.320


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Elaboração própria. Fonte: evidência 16, p. 69-78 (Relatório Executivo Antaq 2013, elaborado em 2012). 75. A equipe técnica verificou que o Dnit, no EVTEA 2025, considerou	29	Careiro da Várzea-Manaus	223.104	264.999	64	Manaus - Tonantins	300	342
	30	Coari - Manaus	100.356	112.399	65	Manaus - Uarini	26.976	26.976
	31	Codajás - Manaus	54.024	58.962	66	Manaus - Uruçará	19.560	22.383
	32	Curarizinho - Manaus	1.728	1.728	67	Manaus - Urucurituba	32544	37.520
	33	Eurinepé - Manaus	2.256	2.256	68	Manaus - Vila do Polira	5712	5.712
	34	Fonte Boa - Manaus	19.212	21.929	69	Manaus - Porto Velho	10296	11.752
	35	Humaitá - Manaus	3.696	4.219	70	Manaus - Caviana	221184	221.184
	-	TOTAL	2.265.012	2.525.699	-	TOTAL	2.265.012	2.525.699

a movimentação levantada pela Antaq em 2012, qual seja de 3.998.100 passageiros/ano, como marco inicial para estimar um fluxo de passageiros na área de Manaus Moderna, projetado para 2022 em 4.646.602 passageiros, e finalmente, extrapolado esse último valor para 6.576.126 em 2045. Esse fluxo de passageiros extrapolado foi a variável mais significativa no dimensionamento da obra objeto do Edital 215/2025. Contudo, esse fluxo de passageiros com origem ou destino para Manaus pode estar superestimado, devido às seguintes evidências:

- as 70 linhas de transporte hidroviário, com origem ou destino em Manaus, conforme Tabela 1 acima, totalizaram 2.265.012 passageiros que transitaram na área de Manaus Moderna em 2012, valor significativamente inferior aos 3.998.100 passageiros considerados pelo Dnit;
- mesmo que fossem acrescidas outras três linhas hidroviárias do levantamento da Antaq em 2012, para totalizar as 73 linhas a que se refere o EVTEA 2025 do Dnit, o fluxo de 3.998.100 passageiros/ano, considerado pelo estudo de viabilidade do Dnit, não seria alcançado (evidência 16, p. 66-78);
- o Relatório Executivo Antaq 2013 caracterizou a oferta e demanda de passageiros no estado do Amazonas e as linhas com origem e destino a Manaus como 'Polo Manaus'. Não há registro no documento da Antaq de que a movimentação se refira exclusivamente à área do Porto Manaus Moderna, e sim ao 'Polo Manaus', que pode abranger uma área geográfica mais ampla (evidência 16, p. 36);
- a metodologia de extrapolação da Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) de 1,515% ao ano, aplicada pelo Dnit para o período 2022-2045, pode não refletir adequadamente as dinâmicas de crescimento futuras, especialmente considerando a base já potencialmente superestimada e a ausência de uma análise de sensibilidade ou cenários alternativos para a demanda; e
- a ausência de uma análise detalhada da capacidade de absorção do mercado e da concorrência com outros terminais portuários na região (como o Porto da Ceasa, o Porto do Chibatão, o IP4 São Raimundo e os Terminais de Uso Privado - TUPs), conforme mencionado no parágrafo 42, pode levar a uma superestimativa da demanda que efetivamente utilizará o IP4 Manaus Moderna.

76. Como forma de complementar a avaliação do fluxo de passageiros na área de Manaus e sustentar as evidências acima assinaladas, a equipe técnica observou que o próprio EVTEA 2025, em seu Capítulo 5 (Estudo de Diagnóstico da Área de Influência da Obra), registrou dados da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (ARSEPAM) sobre o transporte hidroviário intermunicipal em Manaus, referentes ao ano de 2023 (evidência 7, p. 46).

77. A ARSEPAM, criada em 2019 (Lei Estadual 5.060/2019) e com competência para regulação e fiscalização do transporte hidroviário do Amazonas atribuída em 2021 (Lei Estadual 5.604/2021), mantém postos fixos de fiscalização nos principais portos de embarque e desembarque de passageiros e cargas em Manaus. Os dados a seguir, extraídos do relatório anual de atividades da Agência, inclusive publicado em outros órgãos, e de


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

informações do EVTEA 2025, refletem o transporte hidroviário intermunicipal conferido nesses postos de fiscalização em Manaus no período de 2020 a 2024 (evidência 17, p. 8; evidência 18, p. 4-5; evidência 19, p. 3):

Tabela 2 - Movimentação de passageiros/ARSEPAM

Ano	Porto de Manaus	Porto Ceasa	Porto da Manaus Moderna	(1) PMCV/ IP4 Raimundo	(2) São MANAUS (ARSEPAM)	Referência				
2020	112.325	44,50	133.028	52,70	7.055	2,80	-	-	252.408	evidência 17 (3), p. 49
2021	-	-	-	-	-	-	-	-	601.067	evidência 18 (4), p. 39
2022	-	-	-	-	-	-	-	(*) posto montado em 2022	744.209	evidência 18 (4), p. 41 (4)
2023	383.810	47,47	296.269	36,64	128.383	15,87	-	-	808.462	evidência 7, p. 46; evidência 19 (5), p. 19-20
2024	214.083	36,3	345.572	58,7	18.553	3,2	10.913 (**)	1,8 (**)	589.121	Evidência 20 (6)

Elaboração própria

Legendas: (1) Posto Multimodal de Carreiro da Várzea (PMCV); (2) IP4 São Raimundo; (3) Relatório de Atividades ARSEPAM 2020; (4) Relatório de Atividades ARSEPAM 2021/2022; (5) Relatório de Atividades ARSEPAM 2023; (6) Agência Amazonas de Notícias_atividades transp hidrov 2024_Amazonas

78. A análise dos dados da ARSEPAM sobre o fluxo de passageiros em Manaus, no período de 2020 a 2024, revela que a área de Manaus Moderna não concentra a maior parte do transporte hidroviário. Excluindo-se o ano de 2020, devido à excepcionalidade da pandemia de Covid-19, a participação de Manaus Moderna no total de passageiros que utilizaram o transporte fluvial, conforme registrado pela agência, variou de 3,2% (em 2024) a 15,87% (em 2023).

79. Ainda que fosse aplicado o percentual máximo de 15,87% (referente a 2023) ao fluxo de passageiros do Relatório Antaq 2013 para o ano de 2022 (4.646.602 passageiros), o resultado seria de aproximadamente 737.415 passageiros para Manaus Moderna. Este valor é substancialmente inferior aos 4.646.602 passageiros projetados pelo EVTEA 2025 para o mesmo ano para aquela área, reforçando as evidências de que o fluxo de passageiros utilizado pelo estudo do Dnit pode estar superestimado (vide Tabela 2).

80. Para consolidar a análise e reforçar a tese de superestimação, a unidade técnica elaborou a Tabela 3, que compara os fluxos de passageiros em diferentes instrumentos e levantamentos, distinguindo a abrangência geográfica. O cruzamento desses dados demonstra que os números de passageiros dos levantamentos efetuados em 2011 (EVTEA 2011, com 1.114.457 passageiros) e pela ARSEPAM (com média de 73.468 passageiros para 2023-2024), ambos explicitamente referentes à área portuária de Manaus Moderna, apresentam-se em ordens de magnitude significativamente inferiores ao valor de 3.998.100 passageiros/ano considerado pelo EVTEA 2025 para a mesma localidade. Essa acentuada diferença entre as estimativas para Manaus Moderna, especialmente quando comparadas ao EVTEA 2025, constitui uma forte evidência de que a quantidade de fluxo de passageiros utilizada pelo Dnit pode estar superestimada para a localidade específica do IP4 Manaus Moderna.

Tabela 3 - Movimentação de passageiros/Polos Manaus (1) ou Manaus (Moderna) (2)

Ano	EVTEA 2011	EVTEA 2025	Avaliação equipe/linhas origem e destino Manaus Antaq 2013	ARSEPAM (1) (Média de 2021 a 2024)	ARSEPAM (2) (Média de 2023 a 2024)	Referência
2011	1.114.457 (*)	-	-	-	-	evidência 15, p. 63


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2012	-	3.998.100 (1)	2.265.012 (2)	-	-	evidência 7, p. 84; Tabela 1 acima
2021 a 2024	-	-	-	686.465 (1)	-	Tabela 2 acima
2023 e 2024	-	-	-	-	73.468 (1)	Tabela 2 acima

Elaboração própria

Legendas: (1) Manaus (Moderna); (2) Polo Manaus

81. Quanto à movimentação de cargas, a equipe técnica, em procedimento de conferência de cálculo, extraiu das páginas 81 a 84 do Relatório Antaq 2013 as quantidades de mercadorias movimentadas nas 52 linhas fluviais com origem e destino na cidade de Manaus. Essas informações, detalhadas na Tabela 4 abaixo, não foram utilizadas pelo Dnit para fins de redimensionamento da metragem de cais das infraestruturas de atracação e acostamento do IP4 Manaus Moderna. (evidência 7, p. 84-98, p. 91-92):

Tabela 4 - Movimentação de cargas nas linhas fluviais com origem ou destino em Manaus

Ordem	Linha/Trecho	Movimentação cargas (toneladas)		Ordem	Linha/Trecho	Movimentação cargas (toneladas)	
		2012	Proj. 2022			2012	Proj. 2022
1	Alenquer Manaus	36.489	38.400	27	Manaus Manicoré	52.134	54.672
2	Manaus Acajatuba	480	480	28	Manaus Maués	31.674	37.120
3	Manaus Anori	22.464	28.862	29	Manaus Nhamundá	18.944	21.037
4	Manaus Autaz Mirim	6.400	7.510	30	Manaus Nova Olinda	23.872	27.152
5	Manaus Autazes	145.880	155.145	31	Manaus Novo Airão	11.840	13.442
6	Manaus Barcelos	34.848	35.735	32	Manaus Novo Aripuanã	12.736	17.252
7	Manaus Barreirinha	38.496	41.801	33	Manaus Paraná da Eva	5.946	6.283
8	Manaus Beruri	19.781	20.658	34	Manaus Parintins	82.630	92.811
9	Manaus -Boa V. De Ramos	3168	3168	35	Manaus Porto Velho	53024	58094
10	Manaus Borba	36.304	38.207	36	Manaus Purupuru	768	768
11	Manaus Caapiranga	5.568	5.814	37	Manaus - Rio P. da Eva	6.144	6.144
12	Manaus Campinais	1.152	1.152	38	Manaus - S. Gabriel	29.082	31.007
13	Manaus Carauari	13.568	14.369	39	Manaus - São Sebastião	10.944	10.944
14	Manaus	6.144	6.144	40	Manaus	180.085	190.974

	Caviana				Tabatinga		
15	Manaus Coari	-44.984	49.689	41	Manaus Tapauá	-15.928	18.497
16	Manaus Codajás	-63.904	75.115	42	Manaus - Tefé	96.999	109.564
17	Manaus Fonte Boa	-21.120	23.983	43	Manaus Terra Nova	-4.320	4.320
18	Manaus Itacoatiara	-10.192	12.349	44	Manaus Uarini	-14.364	14.364
19	Manaus Itamarati	-1.856	2.357	45	Manaus Uruçara	-17.075	19.345
20	Manaus Janauari	-2.016	2.016	46	Manaus Urucurituba	-24.128	25.060
21	Manaus Japoá	-1.536	1.536	47	Manaus - Vila do Polira	2.298	2.298
22	Manaus Japurá	-15.245	17.760	48	Monte Alegre - Manaus	7.264	8.006
23	Manaus - Jutai	1.704	2.007	49	Óbidos Manaus	-17.216	17.958
24	Manaus Lábrea	-11.868	17.817	50	Oriximiná Manaus	-20.768	22.676
25	Manaus Manacapuru	-4.608	5.130	51	Santarém Manaus	-170.880	191.399
26	Manaus Manaquiri	-15.984	18.182	52	Terra Santa Manaus	-7.680	7.680
-	TOTAL (toneladas)					1.484.502	1.634.253

Elaboração própria

Fonte: evidência 16, p. 81-84

82. A constatação de que a movimentação de cargas não foi utilizada como critério para o redimensionamento reforça que o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra foram elaborados predominantemente em função da demanda de passageiros projetada para 2045. Essa projeção teve como linha de base (2012) o *quantum* de 3.998.100 passageiros/ano e a escolha de uma embarcação de projeto (ferry boat classe conservadora) de 60 metros de extensão e capacidade de 300 passageiros, entre outros critérios, conforme sintetizado no parágrafo 69.

83. Quanto às receitas e despesas da infraestrutura hidroportuária, o EVTEA 2025 estimou-as, classificando-as como tarifárias (taxa por acostamento/atracação, serviços para embarcações, taxa de movimentação e armazenagem de carga e taxa de embarque de passageiros) e acessórias -estacionamento de veículos e aluguéis comerciais (evidência 7, p. 114-116).

84. Para estimar os custos de manutenção e administração, o Dnit aplicou percentuais sobre o valor total do projeto e sobre os custos operacionais, respectivamente. Assim, obteve o valor anual de R\$ 14.299.504,00 para manutenção (1,56% sobre o valor total do projeto) e R\$ 571.980,00 para administração (4,00% sobre os custos operacionais), sem considerar reajuste inflacionário no período (evidência 7, p. 114-116).

85. Embora o Dnit preveja que as receitas tarifárias e acessórias sejam capazes de arcar com as despesas de operação e manutenção, o EVTEA atualizado não detalhou a composição dos custos do IP4. Em vez disso, utilizou-se dos dados fornecidos pelo EVTEA de 2011, com algumas correções pontuais.

86. Diante da constatação de que o redimensionamento da infraestrutura do IP4 pode ter partido de premissas superestimadas e da superficialidade na composição dos custos, a unidade técnica optou por não analisar as projeções de receitas e despesas, tanto para os dias atuais quanto para a projeção de 2045, por considerar que adotaram uma base de cálculo inadequada.

87. No que diz respeito à viabilidade ambiental, o EVTEA caracterizou os impactos ambientais e as medidas mitigadoras nas fases de planejamento e implantação (evidência 7, p. 158-168), bem como os impactos e medidas mitigadoras no meio biótico (evidência 7, p. 168-178) e na fase de operação (evidência 7, p. 178-188).



Por fim, apresentou diversos programas e planos de mitigação e compensação (evidência 7, p. 188-206).

III.1.3 Conclusão

88. A equipe técnica concluiu que a fase de planejamento da licitação, essencialmente caracterizada pela elaboração do ETP, apresentou deficiências significativas. Em particular, os requisitos dos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo) do art. 18 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) não foram adequadamente preenchidos. Embora a NLLC não exija o EVTEA como obrigatório, a correta fundamentação desses incisos do ETP, especialmente para o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra refletidos no anteprojeto de engenharia, depende da elaboração de estudos de viabilidade econômica e ambiental robustos.

89. No caso da licitação das obras do IP4 Manaus Moderna, o ETP anexo à Concorrência 215/2025-00 mostrou-se insuficiente e não foi fundamentado em um EVTEA atualizado. O EVTEA 2025, apresentado extemporaneamente, não conseguiu suprir as lacunas dos incisos obrigatórios do ETP, sendo sua atualização posterior à elaboração do Anteprojeto, contrariando a ordem lógica de planejamento.

90. Conforme analisado pela equipe, há fortes indícios de que a demanda de passageiros utilizada como linha de base nos estudos (3.998.100 passageiros/ano em 2012) e sua projeção para 2045 (6.756.126 passageiros/ano), que fundamentaram o EVTEA 2025, estejam superestimadas. Tal superestimação resultaria em um dimensionamento excessivo da obra, para o atendimento do fluxo de passageiros e mercadorias, com uma quantidade e metragem de berços (cais) e equipamentos de movimentação de carga além do necessário. Consequentemente, as projeções de receitas e despesas também estariam superdimensionadas.

91. Desde o início dos trabalhos, a dimensão da obra, significativamente superior às construções de IP4 existentes na região amazônica, demandou cuidados adicionais da equipe. Essa constatação foi corroborada pela verificação de que o anteprojeto foi desenvolvido a partir de uma demanda de movimentação de passageiros inflada, conforme demonstrado na análise do EVTEA 2025.

92. Adicionalmente, restou claro que o Dnit não possui um plano de operação e manutenção definido para o IP4 Manaus Moderna, o que gera incertezas quanto à gestão do empreendimento após sua conclusão. Como ressaltado no TC 022.759/2025-5, até o momento há uma completa incerteza sobre como serão as operações e manutenções futuras desse IP4, o que lança riscos sobre a conservação e viabilidade futura do empreendimento. O próprio Dnit informou que ainda não sabe quais tarifas poderão ser cobradas, havendo importantes lacunas sobre a necessidade de aportes futuros de recursos e sobre a possibilidade de repasse das operações e manutenção a algum agente privado.

93. No entender da equipe, o Dnit não efetuou o planejamento adequado de uma licitação deste porte (grande vulto), de um empreendimento que visa atender uma demanda essencial e de longo prazo da população do estado do Amazonas. Como se verifica, há elevados indícios de superestimativa da demanda calculada no EVTEA 2025. Os números a que a autarquia chegou ‘confirmam’ o dimensionamento das estruturas que compõem o anteprojeto levado à licitação.

94. Sabe-se que as informações a respeito da utilização das instalações portuárias fluviais na Amazônia são escassas e pouco confiáveis (esse tema está sendo abordado na Auditoria Operacional que tem por objetivo avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário - TC 011.152/2025-7; rel. Ministro Bruno Dantas).

95. A falta de informações setoriais reforça a relevância de que a elaboração de um EVTEA deveria ter antecedido todo o processo de contratação a fim de obter informações adequadas para, por exemplo, o adequado dimensionamento das estruturas, a elaboração de um plano de investimento compatível com a demanda, a estimativa dos custos de operação e manutenção, a definição da destinação da estrutura após a conclusão das obras e entrada em operação.

96. Considerando essas questões fundamentais e outras associadas ao processo licitatório, a unidade representou ao Tribunal (TC 022.759/2025-5) e propôs a suspensão do certame, de modo que o procedimento de contratação pudesse balizar-se pelo fluxo decisório que um empreendimento deste porte, custo e complexidade deve observar.

97. Foram submetidas a análise no TC 022.759/2025-5 aspectos relacionados à insuficiência dos dados que fundamentaram o anteprojeto de engenharia; à utilização de critérios subjetivos na qualificação técnica, à previsão de equipamento de porte incompatível com a finalidade do empreendimento, a impropriedades na orçamentação (BDI) e à insuficiência orçamentária.

98. Cabe nesse ponto considerar que a suspensão do certame não ocorreu como e que a licitação resultou na adjudicação do objeto à única empresa participante, frustrando a possibilidade de que a competição pudesse



mitigar algumas das falhas levantadas durante os trabalhos.

99. A rigor, a solução compatível com a deficiência no planejamento, considerando que a lógica foi invertida no caso em exame, com o EVTEA 2025 sendo ajustado para confirmar o dimensionamento da estrutura submetida à contratação, seria a anulação da licitação.

100. De toda forma, considerando que, em exame preliminar no TC 022.759/2025-5, a questão do planejamento insuficiente não foi acolhida, assim como que não houve competição (apenas uma empresa apresentou proposta de preços); que a infraestrutura portuária local é precária; que o Dnit se comprometeu a resolver a questão relacionada à operação e manutenção da obra portuária durante o período de sua execução, ou seja, no horizonte de três anos; e que o certame encontra-se em estágio avançado, com objeto adjudicado ao vencedor, a unidade técnica entende que a medida cabível no momento é dar ciência ao Dnit de que a elaboração ou atualização do EVTEA após a confecção do ETP e do Anteprojeto de Engenharia afronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 (evidência 20; evidência 21).

III.1.4 Proposta de encaminhamento

101. Diante das constatações apresentadas, propõe-se dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a elaboração ou atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) após a confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia, com vistas à contratação integrada, como verificado nos autos, ofende o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 e os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. (itens 88-100)

III.2. Ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência

III.2.1 Tipificação

102. Falhas/Impropriedades

III.2.2 Situação encontrada

103. O Dnit escolheu a modalidade do certame como Concorrência, considerando que tal escolha permitiria uma avaliação mais abrangente da capacidade técnica e das propostas para um objeto de tamanha especificidade e complexidade. O critério de julgamento das propostas dos licitantes do certame foi definido como ‘Técnica e Preço’ (art. 6º, inciso XXXVIII, ‘c’, da Lei 14.133/2021), com a execução dos serviços realizada pelo regime de ‘Contratação Integrada’ (art. 46, inciso V, da Lei 14.133/2021) (evidência 1, p.1).

104. O Dnit consignou que o julgamento das propostas do certame do Edital 0215/2025 por ‘Técnica e Preço’, além de seguir o art. 36 da Lei 14.133/2021, obedeceria aos ‘percentuais previstos no Orçamento de Referência e seguidos os critérios de julgamento apresentados’ no Anexo II ao Edital (Critérios de Avaliação Licitação) (evidência 8, p. 2, item 1.4.5; evidência 24). As propostas técnicas e de preços de cada licitante receberiam uma pontuação ponderada de acordo com o artigo 13 da IN SEGES 2/2023 (evidência 9, p. 4-6; evidência 8, p. 30).

105. A ponderação e valoração das propostas de preço alcançou 30% da nota final do certame, enquanto a proposta técnica foi priorizada com 70% da nota final. Essa proporção está em conformidade com o limite máximo estabelecido pela Lei 14.133/2021 (§ 2º, art. 36) e pela IN SEGES 2/2023. No entanto, a priorização da proposta técnica em detrimento do preço pode impactar negativamente a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, caso os critérios para valoração da nota técnica não sejam claros e objetivos.

106. A doutrina e a jurisprudência do TCU, majoritariamente, consideram o julgamento das licitações por menor preço ou maior desconto como modalidades preferenciais nas licitações, devido ao menor dispêndio que proporcionam para a Administração.

107. A jurisprudência do TCU reforça que a adoção de pesos desproporcionais entre técnica e preço, sem justificativa técnica e econômica plausível, e sem que esteja fundamentada em estudo técnico preliminar (§ 1º, art. 36, da Lei 14.133/2021), pode comprometer a competitividade e favorecer o direcionamento do certame. Além disso, critérios subjetivos de avaliação podem dificultar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

108. A unidade técnica entendeu que o desequilíbrio desarrazoado na ponderação das propostas e critérios de julgamento não suficientemente detalhados no edital do certame, não apenas podem reduzir competitividade, como também desvirtuam o propósito do julgamento por ‘técnica e preço’, que é encontrar a melhor relação custo-benefício, e não a melhor técnica a qualquer custo (Acórdão 1.169/2022-Plenário; Acórdão 1.257/2023-Plenário; Acórdão 949/2025-Plenário, entre outros). Como salientado no voto condutor do Exmo. Ministro Benjamin Zymler:

‘Sobre os critérios de ponderação das notas de técnica e preço, em diversas oportunidades o TCU já se



manifestou sobre a necessidade de conferir o mínimo de relevância às notas de preço nas licitações tipo técnica e preço. Por exemplo, o Acórdão 3.217/2014-TCU-Plenário deliberou que, em licitações de técnica e preço com preponderância da proposta técnica, os fatores de ponderação entre técnica e preço deverão ser expressamente fundamentados, a fim de evidenciar sua razoabilidade e demonstrar que não representam privilégio ou proporcionam aumento indevido de preço em decorrência de diferenças técnicas não substanciais.’

109. A análise do edital e seus anexos, incluindo o ETP (evidência 6), Termo de Referência (evidência 8) e Anexo II-Critérios de Avaliação Licitação (evidência 24), revelou que a avaliação da proposta técnica se estrutura em duas etapas, com pontuações ponderadas em conformidade com o artigo 13 da IN SEGES 2/2023. A Etapa 1, de caráter mais objetivo, foca na capacitação e experiência do licitante, mediante a apresentação de atestados técnicos.

110. A Etapa 2, que corresponde a 80% da Nota da Proposta Técnica (NPT) e 56% da Nota Final (NF), é composta por quatro quesitos de avaliação qualitativa e será conduzida por uma banca especializada: Quesito A: Demonstração de conhecimento do objeto; Quesito B: Metodologia e programa de trabalho; Quesito C: Qualificação das equipes técnicas/atestados; e Quesito D: Relação dos produtos a serem entregues. Esta etapa apresenta fragilidades significativas, caracterizadas por critérios subjetivos, redundantes e sobrepostos. Por exemplo, no Quesito A, os critérios 1.2 e 2.1 demonstram sobreposição ao abordar o conhecimento técnico do objeto de forma similar, mas com pontuações distintas. Da mesma forma, no Quesito B, os critérios 1.3 e 1.4 redundam na avaliação de indicadores de desempenho, entre outras redundâncias/sobreposições (evidência 24, p. 2-7).

111. Segundo a unidade Técnica, as inconsistências detectadas nos critérios de avaliação da Etapa 2, comprometem a objetividade do julgamento, introduzem margem para discricionariedade excessiva da banca examinadora e podem restringir indevidamente a competitividade do certame. Como salientado no enunciado do Acórdão 1.169/2022-TCU-Plenário:

‘Em licitações do tipo técnica e preço, o edital deve definir critérios objetivos para a gradação das notas a serem dadas a cada quesito da avaliação técnica, assim como distribuir a pontuação técnica de modo proporcional à relevância de cada quesito para a execução do objeto contratual, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas e evitar o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade.’

112. No âmbito da representação TC 022.759/2025-5, instaurada durante a presente auditoria com o intuito de suspender o procedimento licitatório, conforme despacho acostado à peça 23 do TC 022.759/2025-5, a equipe obteve o resultado da licitação e observou que, das cinco empresas participantes, apenas uma, a vencedora, apresentou proposta completa, ou seja, contemplando a técnica e o preço.

113. Em outras palavras, considerando que, no caso examinado, não houve competição, não é possível comprovar os riscos apontados pela equipe no que diz respeito ao possível prejuízo à competitividade e à economicidade decorrentes de critérios de julgamento mal calibrados (proporção 70% técnica e 30% preço), assim como no que toca aos critérios de avaliação subjetivos e/ou redundantes.

114. Conforme mencionado no item III.1, este achado acabou sendo desenvolvido no âmbito da representação TC 022.759/2025-5, em que foram promovidas diligências determinadas por despacho do ministro Relator, assim como submetida a instrução preliminar para comentários dos gestores.

115. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, foi submetida ao relator proposta de ciência ao Dnit, com fundamento no art 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de critério técnica e preço em licitações com a adoção de critérios técnicos vagos e subjetivos, redundantes ou sobrepostos, tal qual verificada nos autos, compromete a objetividade do julgamento e dificulta a avaliação justa e transparente das propostas, afronta os princípios constitucionais da isonomia e da vantajosidade, o art. 5º da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 949/2025-Plenário.

III.2.3 Conclusão

116. Desse modo, no presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, no qual constam as propostas de encaminhamento para a situação encontrada: ciência e determinação ao Dnit.

III.2.4 Proposta de encaminhamento

117. Não aplica.

III.3. Equipamentos não compatíveis com IP4

III.3.1 Tipificação do Achado

118. Falhas/Impropriedades

III.3.2 Situação encontrada



119. As Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) são estruturas concebidas para atender às peculiaridades das regiões em que estão inseridas, considerando aspectos como variações sazonais dos níveis dos rios, características geográficas e demandas operacionais. Essas instalações são destinadas à movimentação de passageiros, cargas, ou ambas, voltadas exclusivamente à navegação interior (rios, lagos e outras vias navegáveis internas).

120. No Ofício 000.094/2025-AudPortoFerrovia (item 2.2), de 15/10/2025 (evidência 4), o TCU questionou o Dnit sobre a conformidade do anteprojeto da Concorrência 0215/2025-00 (IP4 Manaus Moderna) com a finalidade legal das IP4, conforme estabelecido na Lei 12.815/2013 e na Resolução Antaq 71/2022. O questionamento incluiu a adequação dos equipamentos previstos no anteprojeto, como o guindaste móvel de grande capacidade (125 toneladas) e os 60 braços giratórios de coluna com giro elétrico (braço giratório de coluna com giro elétrico 180°/270°/360° com capacidade de 3 t, alt. De 5 m, comp. De viga de 5m e diâmetro do tubo 0,508m), à destinação principal das IP4.

121. Em resposta, o Dnit argumentou que o Porto (IP4) foi projetado para atender às demandas de operações portuárias de embarque e desembarque de cargas, mercadorias e passageiros, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior intermunicipal e interestadual. A autarquia destacou que o IP4 será um instrumento de desenvolvimento regional, promovendo a conectividade com outros portos IP4 no Estado do Amazonas e beneficiando pescadores, feirantes e produtores rurais (evidência 5, p. 5-8).

122. O Dnit também justificou a instalação dos 60 braços (elétricos) giratórios de coluna (código orçamentário 14.2.13.1 e 14.1.15.1) nos cais flutuantes, argumentando que esses equipamentos seriam imprescindíveis para auxiliar nas atividades de carga e descarga das embarcações, especialmente os Ferry Boats, garantindo maior segurança, agilidade e rapidez nas operações (evidência 5, p. 7-8).

123. No entanto, a autarquia reconheceu que o guindaste móvel de grande capacidade (125 toneladas; código orçamentário 14.5.15.1) poderia ser retirado do projeto, sugerindo que essa exclusão fosse realizada por meio de um Termo Aditivo após a assinatura do contrato, para não prejudicar o andamento do certame (evidência 5, p. 8, item 4.9).

124. No tocante ao guindaste móvel, a equipe técnica do TCU entendeu que sua inclusão no anteprojeto não foi justificada no planejamento do certame licitatório e que deveria ser corrigido antes da realização da sessão de abertura das propostas. A retirada desse equipamento do edital, com a consequente redução do valor do orçamento estimativo em mais de 37 milhões de reais, deveria ser realizada por meio da republicação do edital, garantindo a transparência e a isonomia do certame, além de evitar questionamentos futuros por parte dos licitantes.

125. O presente achado guarda conexão com o referente à falta de consistência do EVTEA e do ETP, haja vista que o dimensionamento de máquinas e equipamentos deveria ter sido feito de forma adequada na fase de planejamento, no âmbito de tais estudos.

126. Vale lembrar que o Dnit afirmou que ‘será sugerido após a assinatura do Contrato a formalização de Termo Aditivo de decréscimo do valor correspondente a aquisição, montagem e instalação do guindaste móvel para movimentação de cargas.’, conforme item 4.9 do ofício 286965/2025/DAQ/DNIT SEDE, de 23/10/2025 (evidência 5, p. 8).

127. Esta situação encontrada também foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, sendo objeto de diligências e envio da instrução preliminar para comentários dos gestores, nos termos da Resolução-TCU 315/2020.

128. No mencionado processo, o Dnit informou que, após a finalização dos projetos básico e executivo, a supressão do guindaste móvel de 125 toneladas poderá ocorrer de forma consolidada, juntamente com outros eventuais ajustes técnicos decorrentes da definição das soluções de engenharia, evitando-se a celebração de múltiplos aditivos (TC 022.759/2025-5, peça 59, p. 1).

129. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, foi submetida ao relator proposta de determinação ao Dnit para que celebre termo aditivo suprimindo o guindaste móvel de 125 toneladas.

III.3.3 Conclusão

130. A equipe de Auditoria entendeu que o guindaste de 125 toneladas não se coaduna com a finalidade do IP4, o que foi reconhecido pelo Dnit, que admitiu retirá-lo da planilha após a finalização dos projetos básico e executivo do empreendimento, por meio de termo aditivo.

131. Entende-se que, embora não seja a situação ideal, dado que esta situação deveria ter sido tratada no planejamento da contratação, a celebração de termo aditivo suprimindo a aquisição do guindaste de 125 toneladas resolverá a questão.

132. Desse modo, no presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a



ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, no qual consta proposta de determinação ao Dnit para que, no prazo de trinta dias após a finalização dos projetos básico e executivo do Porto (IP4) Manaus Moderna, seja encaminhado ao TCU o Termo Aditivo contratual de supressão do guindaste móvel de 125 toneladas.

III.3.4 Proposta de encaminhamento

133. Não aplica.

III.4. BDI incompatível com o porte da obra

III.4.1 Tipificação do Achado

134. Falhas/Impropriedades

III.4.2 Situação encontrada

135. Entende-se que o Dnit interpretou erroneamente os itens 14 a 17 do Memorando Circular 3952/2018 (evidência 10, p. 2-3), o qual estabelece diretrizes para se definir o BDI a ser utilizado em edificações inseridas em empreendimentos de infraestrutura de transportes, e não para se definir o BDI a ser utilizado na obra como um todo.

136. Verificou-se que, embora o manual de custos do Dnit permita a utilização de BDI de obra especial de pequeno porte em IP4s (evidência 11, p. 8), o caso em tela tem peculiaridades que orientam a sua não utilização, por se tratar de um empreendimento de grande vulto.

137. Em outras palavras, o BDI de obra de arte especial de pequeno porte não condiz com a realidade do presente empreendimento, de grande vulto, tanto na parte civil (*onshore*) quanto na parte naval (*offshore*). Crê-se que o BDI de obras de arte especial de grande porte se aproxima do objeto em tela e dos ditames do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

138. Vale lembrar que a Lei 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXII, considera obras de grande vulto aquelas cujo valor estimado supera R\$ 200 milhões, valor muito aquém dos R\$ 900 milhões previstos para a obra objeto do certame em tela. Desse modo, é forçoso reconhecer que o BDI da obra em comento exige um estudo diferenciado, não sendo adequada a mera adoção do BDI de obra de tipo e porte incompatível com o caso concreto, conforme recomendado pelo manual de custos do órgão.

139. Esta situação encontrada também foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, sendo objeto de diligências e envio da instrução preliminar para comentários dos gestores, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, contendo proposta de recomendação para que o Dnit atualize seu manual de custos, de modo a compatibilizar o BDI a ser adotado com o tipo e com o porte da obra, e não apenas indicar um BDI para as obras IP4s independentemente do tipo, do porte, e da complexidade do empreendimento.

140. No mencionado processo, o DNIT informou em sede de comentários dos gestores que seu Manual de Custos já foi atualizado em novembro de 2025, sendo que na nova versão deixou-se de apresentar valores fixos de referência para o BDI, passando a concentrar-se na apresentação das premissas metodológicas e dos conceitos aplicáveis à formação de custos, cabendo aos usuários do sistema proceder à adequada parametrização conforme as características específicas de cada empreendimento (TC 022.759/2025-5, peça 59, p. 2).

141. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, fui submetida ao relator instrução de mérito manifestando-se pela desnecessidade da recomendação inicialmente aventada, tendo em vista que o aludido manual de custos foi atualizado quanto ao tema.

III.4.3 Conclusão

142. Conclui-se que o BDI utilizado na licitação não condiz com a realidade do presente empreendimento, de grande vulto, o que enseja um estudo mais aprofundado na definição do BDI a ser utilizado no caso em tela. No entanto, considerando-se que já houve a homologação e adjudicação do objeto, deve-se adotar providências para que tal ocorrência não se repita em licitações similares no futuro.

143. No presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, acrescido do fato de que o Dnit já atualizou o manual de custos em novembro de 2025, contemplando a recomendação que se pretendia fazer.

III.4.4 Proposta de encaminhamento

144. Não aplica.

III.5. Dotação orçamentária insuficiente

III.5.1 Tipificação do Achado

145. Falhas/Impropriedades

III.5.2 Situação encontrada

146. O Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027), em seu anexo VII-A 'Investimentos Plurianuais', página 60 (evidência 12) prevê para o IP4 Manaus Moderna o valor total de R\$ 467.695.366,00, sendo



R\$ 180.000.000,00 para o biênio 2026-2027 (2026: R\$ 90.000.000,00 e 2027: 90.000.000,00).

147. Consultando o cronograma físico-financeiro do empreendimento, nota-se que o prazo previsto para sua conclusão é de 30 meses, sendo os 6 primeiros meses reservados à elaboração dos projetos básico e executivo, e os 24 meses seguintes destinados à execução da obra (evidência 13, p. 1.208-1.209).

148. Admitindo-se três diferentes cenários para o início do empreendimento, janeiro de 2026, julho de 2026 e janeiro de 2027, tem-se, de acordo com o cronograma físico-financeiro previsto, as seguintes execuções financeiras:

1º cenário - início: jan/26

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R\$ 646.837.362,87

2º cenário - início: jul/26

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R\$ 545.302.995,29

3º cenário - início: jan/27

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R\$ 383.453.944,09

149. Nota-se que para qualquer dos 3 cenários não há previsão orçamentária suficiente para a execução dos serviços no prazo previsto. Pode-se dizer que os recursos previstos para a obra no PPA 2024-2027 (R\$ 188.509.531,00) se encontram muito aquém do necessário. Segundo o Relatório de Avaliação da CGU 1822176 (evidência 3, p. 13), o Ministério de Planejamento e Orçamento (MPOR) emitiu a Declaração de Disponibilidade Orçamentária DDo/DGH 71/2025, informando que há na Lei Orçamentária Anual de 2025 disponibilidade de R\$ 8.509.531,00. Já a previsão no PLOA 2026 é de R\$ 35.000.000,00 (evidência 3, p. 29 e p. 33), sendo que o valor efetivamente alocado foi de R\$ 31.464.115,00, conforme anexo I, inciso XIV, da Lei 15.346/2026 - LOA 2026 (evidência 22).

150. A previsão e a alocação adequada de recursos financeiros constituem elementos indispensáveis para a boa gestão, a regular execução contratual e o alcance dos objetivos institucionais com responsabilidade fiscal.

151. Essa incompatibilidade representa um risco concreto de insuficiência orçamentária em exercícios futuros, com potenciais consequências sobre a continuidade, a regularidade e a economicidade da execução contratual. A inexistência de dotações compatíveis com as etapas mais intensas da obra pode levar à interrupção de serviços, à necessidade de reprogramações contratuais e à ineficiência dos investimentos já realizados, comprometendo os resultados esperados da política pública em questão.

152. A situação evidenciada pode comprometer o andamento dos serviços, gerando prejuízos à Administração e à conclusão da obra, impactando toda a potencial população beneficiada com o empreendimento. Há um risco concreto de que ocorra paralisação da obra, alongamento do cronograma, aumento de custos e desperdício de recursos já aplicados.

153. A dotação orçamentária insuficiente demonstra incompatibilidade com o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o arts. 18 e 105 da Lei 14.133/2021, com a Jurisprudência do TCU e com o art. 37 da Constituição Federal.

154. Esta situação encontrada foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, na qual se questionou ao Dnit quais providências seriam adotadas para assegurar a compatibilização orçamentária do contrato nos exercícios financeiros subsequentes.

155. No mencionado processo, por meio da Nota Técnica 103/2025/CGOB/DAQ/DNIT SEDE o Dnit afirmou haver disponibilidade orçamentária de R\$ 50 milhões, emitida em 23/10/2025. Consignou que as parcelas futuras seguirão o fluxo ordinário das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) amparadas pela prioridade definida no PPA (evidência 14, p. 4). Além disso, destacou que a gestão orçamentária do Dnit permite a suplementação de recursos ao longo do exercício mediante remanejamento de saldos de outras rubricas ou via crédito suplementar (evidência 14, p. 5).

III.5.3 Conclusão

156. A comparação do cronograma físico-financeiro da obra com a dotação prevista no PPA 2024-2027 revelou, a princípio, a insuficiência de previsão orçamentária. Considerando que o assunto foi objeto de diligências no âmbito da representação TC 022.759/2025-5, deixa-se de propor encaminhamentos neste processo.

157. Nesse ponto, no âmbito do TC 022.759/2025-5 acolheu-se a manifestação do Dnit referente à execução orçamentária, de modo que não há proposta de encaminhamento a ser formulada no presente relatório.

III.5.4 Proposta de encaminhamento

158. Não aplica.

IV. Comentários dos gestores

159. No curso da auditoria instaurou-se a representação 022.759/2025-5, por meio da qual foram tratados os achados II a V do presente relatório. Os achados II e III tiveram propostas de determinação. Por este motivo,



naquele processo concedeu-se a oportunidade para que os gestores se manifestassem, conforme art. 14 da Resolução TCU 315/2020 e Portaria Segecex 9/2020. O presente relatório contém proposta de ciência ao DNIT, sendo prescindível o envio do mesmo para comentários do gestor.

V. Conclusão

160. O presente trabalho apontou, inicialmente, 5 achados: I) anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP); II) ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência; III) equipamentos não compatíveis com IP4; IV) BDI incompatível com o porte da obra; e V) dotação orçamentária insuficiente.

161. No curso da fiscalização a equipe entendeu que esse conjunto de achados impactavam de forma relevante o planejamento da contratação e a competitividade do certame, razão pela qual autuou processo de representação (TC 022.759/2025-5), com pedido de medida cautelar para suspensão do certame. A cautelar foi indeferida, mas foram promovidas diligências no mencionado processo, o que fez com que as questões fossem tratadas predominantemente no processo de representação.

162. Em relação ao achado I, há indícios de que a demanda de passageiros, atual e futura, que fundamenta o EVTEA, esteja superdimensionada, o que pode levar a um superdimensionamento da obra e das projeções de receitas e despesas dispostas no EVTEA.

163. Quanto à ausência de clareza no tocante à manutenção e operação do IP4, o Dnit se comprometeu a equacionar esse ponto durante o período de execução das obras, ou seja, até o início da operação do Porto.

164. A rigor, essa situação encontrada poderia ensejar uma proposta de anulação da licitação.

165. Considerando que, em exame preliminar no TC 022.759/2025-5, a questão do planejamento insuficiente não restou acolhida, assim como que não houve competição (apenas uma empresa apresentou proposta de preços); que a infraestrutura portuária local é precária; que o Dnit se comprometeu a resolver a questão relacionada à operação e manutenção da obra portuária durante o período de sua execução, ou seja, no horizonte de três anos; e que o certame encontra-se em estágio avançado, com objeto adjudicado ao vencedor, entendeu-se que a medida mais oportuna nesta oportunidade é de dar ciência ao Dnit de que a elaboração ou atualização do EVTEA após a confecção do ETP e do Anteprojeto de Engenharia afronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021.

166. Os demais achados foram tratados especificamente na representação TC 022.759/2025-5, a qual foi submetida ao relator com propostas de determinação e ciência, de modo a endereçar as situações encontradas.

VI. Proposta de encaminhamento

167. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

167.1. Dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a elaboração ou atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) após a confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia, com vistas à contratação integrada, como verificado nos autos, ofende o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 e os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. (itens 88-100).”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de examinar o Edital de Concorrência 215/2025, lançado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), visando à construção do Porto de Manaus Moderna. O empreendimento, de grande vulto e complexidade, assume caráter essencial para a substituição de infraestruturas locais precárias e para o desenvolvimento logístico e socioeconômico da região amazônica.

2. A presente ação originou-se de proposta formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), motivada pela materialidade dos recursos envolvidos e pela relevância estratégica do equipamento para a região. A realização da auditoria foi por mim autorizada em 26/9/2025 (TC 018.745/2025-3).

3. Iniciados os trabalhos de campo em outubro de 2025, a equipe de auditoria identificou fragilidades no planejamento do certame cuja gravidade justificou a autuação de uma representação conexa (TC 022.759/2025-5). Essa medida processual foi adotada especificamente para conferir maior agilidade à análise de medida cautelar sugerida pela unidade especializada no sentido de suspender o certame, que estava às vésperas de se realizar.



4. Em síntese, os achados que motivaram o processo apartado e fundamentaram a proposta de suspensão cautelar da licitação foram: (i) deficiência no Estudo Técnico Preliminar (ETP); (ii) ausência inicial de um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) atualizado; (iii) adoção de critérios inadequados para julgamento por “técnica e preço”; (iv) incompatibilidade da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI); (v) inclusão de equipamentos incompatíveis com a tipologia IP4; e (vi) insuficiência de dotação orçamentária.

5. Ao examinar a tutela de urgência pleiteada pela unidade especializada, indeferi a suspensão do certame por entender que, naquele momento, a paralisação traria mais prejuízos do que benefícios ao interesse público primário. Embora tenha reconhecido a procedência das falhas apontadas – especialmente a fragilidade dos estudos de demanda e as inconsistências nos critérios de julgamento –, ponderei que a adoção de cautelar é providência excepcional que exige o sopesamento do *periculum in mora* reverso.

6. No caso sob análise, a interrupção abrupta do procedimento na iminência da abertura das propostas retardaria por tempo indefinido a entrega de uma infraestrutura essencial para Manaus e sua extensa região de influência hidrográfica. Assim, considere que o interesse público primário seria melhor atendido permitindo-se o prosseguimento supervisionado do certame do que mantendo a orla de Manaus desassistida em razão de falhas sanáveis.

7. O prosseguimento da licitação permitiu a este Tribunal colher dados concretos sobre a competitividade real do processo e o valor efetivo das propostas. Reservou-se a prerrogativa de interferir no resultado ou na posterior execução contratual caso se confirmasse que os vícios apontados comprometeram a isonomia, a economicidade ou a segurança financeira da obra.

8. Validando essa condução, o procedimento seguiu seu curso. A licitação contou com a apresentação de cinco propostas de preços. Após a desclassificação de quatro participantes, restou apenas o Consórcio Manaus Moderna (constituído pelas empresas Juruá Estaleiros e Navegação Ltda. e Construtora Etam Ltda.) como classificado. O certame foi homologado e o objeto adjudicado em 30/12/2025 pelo valor de R\$ 876 milhões, frente a um orçamento estimado de R\$ 916 milhões.

9. Feito esse breve histórico, passo a apresentar os achados de auditoria acompanhados dos fundamentos que conduzem minha decisão, dividindo a matéria em três grupamentos temáticos: planejamento; procedimento licitatório; e dotação orçamentária.

10. Antecipo que em prol da celeridade das medidas que julgo pertinentes e por estratégia processual, em alguns pontos do meu voto aproveito elementos constantes do processo de representação conexo a este, que compartilha das mesmas constatações, compondo minhas razões de decidir.

I – DAS FALHAS NO PLANEJAMENTO

11. No que tange à gênese do planejamento, a unidade instrutora apontou inversão no rito processual estabelecido pela Lei 14.133/2021, uma vez que a atualização do EVTEA e a conclusão do ETP ocorreram de forma extemporânea, após a elaboração do anteprojeto de engenharia. Tal falha configura impropriedade formal, pois a legislação exige que os estudos de viabilidade e a definição precisa da necessidade precedam a concepção técnica do objeto, servindo de balizadores para o dimensionamento e a orçamentação da obra.

12. Registro, contudo, que o Dnit não atuou em um vácuo absoluto de informações. Conforme demonstram os autos, a autarquia dispunha de um EVTEA elaborado em 2011 e formalmente aprovado pela Portaria 756, de 26 de julho de 2012. Esse estudo original, realizado pelo Consórcio Laghi/Concremat, serviu como alicerce histórico e técnico para a concepção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4) na Manaus Moderna, estabelecendo os diagnósticos primários de demanda e logística da região.

13. O fato de o Dnit ter validado as premissas desse estudo anterior e promovido sua atualização antes da fase de abertura de propostas indica que houve esforço de saneamento. Embora o cronograma de finalização desses documentos tenha destoado da evolução natural do certame, a existência de uma base técnica prévia validada mitiga a gravidade da inversão de fases, afastando a hipótese de um projeto desprovido de fundamentação.



14. Desse modo, considero relevante e suficiente a proposta da unidade especializada de dar ciência ao Dnit de que a elaboração de estudos de viabilidade após a concepção do anteprojeto ofende os ditames da Lei 14.133/2021.

15. No que se refere ao planejamento de longo prazo, embora o EVTEA de 2025 apresente um diagnóstico e um rol de opções para a futura administração do porto, o Dnit ainda não formalizou a escolha do modelo estratégico a ser adotado, sob a justificativa de que a definição sobre quem gerirá a estrutura ocorrerá ao longo da execução das obras.

16. Registre-se que a indefinição do modelo de gestão projeta um desafio à plena otimização do empreendimento. A definição oportuna do gestor e do modelo de governança é fundamental para que se estructurem, com a antecedência necessária, os fluxos de receita e os instrumentos regulatórios de cobrança de tarifas, assegurando a modicidade, a perenidade dos serviços e a sustentabilidade do terminal.

17. O ciclo de planejamento deste relevante equipamento público só estará plenamente satisfeito quando houver clareza sobre a responsabilidade operacional pela infraestrutura, que atenderá a um fluxo expressivo de passageiros e cargas. Diante desse cenário, e com o objetivo de colaborar para a perenidade do investimento e para a segurança jurídica da operação, julgo pertinente, sem desconsiderar a promessa do Dnit de que a definição será feita no decorrer da obra, determinar à autarquia que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, apresente a este Tribunal a solução definitiva de gestão e operação do Porto de Manaus Moderna, garantindo que, apesar de não ter sido feita na etapa de planejamento, a definição ocorra ao menos nas fases iniciais da obra, garantindo a transição adequada da fase de obras para a fase de operação portuária.

18. Quanto ao dimensionamento da estrutura portuária, dois pontos principais de atenção emergiram das análises realizadas.

19. O primeiro refere-se à previsão de um guindaste móvel de 125 toneladas, orçado em aproximadamente R\$ 37 milhões, considerado incompatível com a tipologia de uma instalação IP4. Sobre esse ponto, o Dnit demonstrou concordância com as análises ao reconhecer a desnecessidade do item e ao propor formalmente sua eliminação via termo aditivo de supressão após a consolidação dos projetos básico e executivo, assegurando que não haverá pagamento por equipamento sem utilidade operacional comprovada.

20. Embora a unidade especializada tenha considerado originalmente que o equipamento deveria ser excluído preliminarmente à realização da licitação, reafirmo que se tratava de falha sanável na fase de projeto e preferi não interromper a marcha do certame. Nesta etapa, a unidade considera que a pactuação do aditivo supera a falha e propôs, no bojo da representação conexa, determinar que o Dnit encaminhasse o aditivo pactuado a esta Corte no prazo de trinta dias e o monitoramento específico dessa supressão.

21. Alinhado a esse entendimento, e aproveitando a conexão de achados, acolho a proposição no sentido de determinar ao Dnit que encaminhe ao TCU, em até trinta dias após a conclusão dos projetos, o respectivo termo aditivo de supressão do guindaste móvel, medida que será objeto de monitoramento em processo específico a ser autuado.

22. O segundo ponto remete a uma questão mais complexa: indícios de superdimensionamento global da estrutura portuária. Para sustentar essa tese, a unidade especializada valeu-se de dados de diferentes fontes para tentar suprir a ausência de estatísticas oficiais confiáveis. Reconheço e louvo o esforço da fiscalização para contrapor as premissas adotadas pelo Dnit, as quais também carecem de validade plena.

23. Nesse cenário de incertezas, seria imprudente substituir a análise técnica do órgão gestor por dados de fontes não oficiais obtidos pela nossa unidade de instrução. Contudo, não se pode ignorar que os indícios levantados são robustos o suficiente para impor razoável dúvida sobre a real necessidade do dimensionamento projetado.

24. Como o porto opera hoje em condições marcadamente informais, constata-se a ausência de elementos estatísticos padronizados para fundamentar cabalmente um superdimensionamento global da estrutura nesta oportunidade.



25. Destaco um primeiro trecho do relatório que fundamenta este voto, que indica a baixa qualidade dos dados utilizados como fonte para o dimensionamento dos estudos para a estrutura portuária em questão (p. 7):

“6. O local já tem potencial vocacional portuário verificado *in loco*, e a população vem fazendo o seu uso mesmo em condições precárias, **utilizando-se de balsas flutuantes privadas para a atracação de embarcações de maneira desorganizada e sem segurança.**” (grifos acrescidos).

26. Destaco outro trecho do relatório da fiscalização em que menciona que a participação do porto Manaus Moderna no movimento de passageiros foi de 16% em 2023 para 3% em 2024. Faço o destaque para demonstrar, que sem uma explicação adicional em termos de algum acontecimento que tenha motivado tal diferença, a conclusão direta é que os números não são confiáveis (p. 20):

“78. A análise dos dados da ARSEPAM sobre o fluxo de passageiros em Manaus, no período de 2020 a 2024, revela que a área de Manaus Moderna não concentra a maior parte do transporte hidroviário. Excluindo-se o ano de 2020, devido à excepcionalidade da pandemia de Covid-19, a participação de Manaus Moderna no total de passageiros que utilizaram o transporte fluvial, conforme registrado pela agência, **variou de 3,2% (em 2024) a 15,87% (em 2023).**” (grifos acrescidos).”

27. Por derradeiro, destaco outro trecho do relatório em que a unidade especializada reconhece a carência de informações confiáveis (p. 23):

“94. Sabe-se que as informações a respeito da utilização das instalações portuárias fluviais na Amazônia são escassas e pouco confiáveis (esse tema está sendo abordado na Auditoria Operacional que tem por objetivo avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário – TC 011.152/2025-7; rel. Ministro Bruno Dantas).”

28. Mesmo diante da escassez de dados de demanda, sobressai o fato de o anteprojeto prever a instalação de sessenta braços giratórios de coluna com capacidade de três toneladas. Tais equipamentos, distribuídos inclusive em áreas prioritariamente destinadas para fluxo de passageiros (Tramo 1), possuem valor expressivo de aquisição (capex) – totalizando aproximadamente R\$ 16 milhões – e demandarão significativos dispêndios de manutenção futura (opex).

29. Observo que, atualmente, a orla de Manaus opera sem nenhum desses componentes (utilizando-se de estruturas precárias em balsas particulares), e como a modelagem de gestão e a sustentabilidade financeira do porto ainda não foram definidas (questão que enderecei mediante determinação ao Dnit), elevam-se os riscos de ociosidade operacional conjunta com depreciação acelerada por falta de conservação.

30. Percebo, nesse item específico, risco de desperdício de recursos públicos, uma vez que a unidade instrutora confirmou a ausência de estudo técnico ou memória de cálculo no ETP ou no Memorial Descritivo que fundamente a necessidade de tal quantitativo. A previsão de sessenta unidades, que permitiria a operação simultânea de até cento e vinte embarcações, afigura-se desproporcional às necessidades de uma Instalação Portuária de Pequeno Porte (IP4). Não vislumbro qualquer prejuízo a que referidos equipamentos sejam instalados de forma gradual, conforme a demanda real se confirme após o início da operação.

31. Assim, entendo que o Dnit deve, no âmbito da consolidação dos projetos básico e executivo, reavaliar de forma criteriosa o quantitativo desses componentes, procedendo à redução via termo aditivo caso não se comprove a necessidade imediata da totalidade prevista.

32. Embora a unidade especializada tenha focado na ciência sobre a falha de planejamento, considero que a magnitude do investimento em equipamentos de utilidade ainda incerta justifica a expedição de recomendação ao Dnit para que redimensione o lote de braços giratórios, privilegiando uma estratégia escalonada de expansão em homenagem ao princípio da eficiência e à preservação do erário.

II – DAS FALHAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

33. No que concerne aos critérios de julgamento por “Técnica e Preço”, a unidade especializada apontou desproporção na atribuição de pesos (70% para técnica e 30% para preço) e a existência de quesitos subjetivos e redundantes na avaliação qualitativa. O posicionamento deste Tribunal é firme no sentido de que a Administração deve evitar critérios que confirmam



discrecionariade excessiva à banca examinadora ou que tornem o fator preço pouco relevante, sob risco de mitigar a obtenção da proposta mais vantajosa.

34. Contudo, ao analisar a realidade do caso concreto, verifico que as falhas apontadas não resultaram em prejuízo demonstrável à competitividade. Embora cinco empresas tenham participado inicialmente, o baixo interesse do mercado resultou em apenas uma empresa habilitada com proposta completa. Além disso, o exame dos cadernos de perguntas e respostas da licitação revela que nenhum dos questionamentos formulados por potenciais interessados guardou relação com os critérios de valoração técnica ou com o desbalanceamento de pesos, inexistindo ainda qualquer impugnação ao edital.

35. Ausentes as evidências de que tais critérios tenham distorcido o resultado ou afugentado competidores qualificados, a falha assume caráter formal. É suficiente, portanto, a proposta formulada pela unidade especializada no sentido de se dar ciência ao Dnit sobre a impropriedade para que evite a utilização de quesitos vagos ou redundantes em futuros certames, em observância ao princípio do julgamento objetivo.

36. De outra parte, no âmbito da já mencionada representação, determinei a realização de análises adicionais sobre o certame. Como resultado, a unidade identificou riscos materiais associados à ausência de concorrência efetiva: das cinco propostas, quatro foram desclassificadas por não apresentarem proposta técnica. Dessas quatro empresas desclassificadas por ausência de propostas técnicas, duas se encontravam com restrição formal para contratar com a Administração Pública devido a sanções de inidoneidade vigentes. Adicionalmente, a unidade fez registro de que as empresas integrantes do consórcio vencedor possuem histórico de sanção por este Tribunal em sede de Tomada de Contas Especial (TCE), em razão de superfaturamento (Acórdão 2.625/2024-TCU-Plenário). Reproduzo em seguir trecho da instrução da unidade especializada nos autos conexos (peça 63, p. 7-8 do TC 022.759/2025-5):

“41. Como resultado da não constatação da efetiva competitividade do certame e diante dos riscos identificados na contratação decorrente da Concorrência 215/2025-DNIT, a unidade técnica destaca a necessidade de medidas adicionais de controle e acompanhamento. Esses riscos incluem o histórico de irregularidades das empresas integrantes do Consórcio Manaus Moderna (CMM), cujas contas foram julgadas irregulares pelo Tribunal e permanecem não adimplidas, o porte e complexidade da obra, o valor vultoso da planilha orçamentária, o ineditismo das soluções de engenharia propostas no anteprojeto e o prazo extenso de 36 meses para a vigência do contrato (sendo 6 meses destinados à elaboração dos projetos básico e executivo e 30 meses para a execução da obra).

42. Assim, propor-se-á determinação ao Dnit, para que, no prazo de até 60 dias após o término dos primeiros seis meses de vigência contratual, apresente ao Tribunal os resultados da implantação, pelo Consórcio Manaus Moderna, de sua política de compliance (programa de integridade), por se tratar a obra como de grande vulto (acima de R\$ 200 milhões), conforme art. 6º, inciso XXII, c/c art. 25, § 4º da Lei 14.133/2021. Essa política deve estar em conformidade com o item 13 e o Anexo III do Edital da Concorrência, sendo compatível com a natureza, o porte, a estrutura, a complexidade, o perfil de risco e o modelo do objeto contratado (peça 5, p. 16 e p. 35-36).”

37. Releva ponderar que a existência de ocorrências passadas não constitui impedimento legal automático para contratar no presente. Todavia, endossando a sensibilidade da unidade especializada, que propôs no processo de representação a fixação de exigências estruturadas de governança, aproveitou a estreita conexão e a necessidade de celeridade para determinar, desde já, ao Dnit que exija do Consórcio vencedor, no prazo de seis meses após o início do contrato, o cumprimento da exigência contratual referente à comprovação dos resultados da implantação de uma política de integridade e *compliance*.

38. Quanto à taxa de BDI, a unidade instrutora questionou o uso de parâmetros de “obra de pequeno porte” para um empreendimento de quase R\$ 1 bilhão. Entretanto, a abrangência e a complexidade desta obra demonstram uma magnitude que não pode ser comparada à de uma IP4 convencional. A ordem de grandeza financeira, trinta vezes superior à de outros portos similares construídos pelo Dnit na região, justifica uma análise diferenciada da estrutura de custos.



39. Ademais, o próprio normativo do Dnit que rege a matéria foi alterado em novembro de 2025. O novo Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes deixou de prescrever valores fixos de BDI, passando a adotar uma abordagem metodológica que exige a análise caso a caso, cabendo ao gestor a adequada parametrização conforme as especificidades do objeto. Essa mudança alinha-se à necessidade de flexibilidade para projetos de grande vulto.

40. Sob o prisma da economicidade, o resultado prático da licitação mitigou eventuais distorções orçamentárias referentes ao BDI. A proposta vencedora ofertou um desconto global de 4,44% (redução de cerca de R\$ 41 milhões em relação ao orçamento referencial), valor que supera a eventual diferença a maior de R\$ 11 milhões apontada inicialmente pela unidade instrutora.

41. Considero resguardada, especificamente quanto a este ponto, a vantajosidade para o erário e, demonstrada a atualização do normativo do Dnit, tal questão prescinde de encaminhamentos por esta Corte.

42. No tocante ao risco de “jogo de planilha”, a preocupação residia na manutenção de itens de alto valor, como o guindaste móvel, que poderiam distorcer a equação financeira caso suprimidos sem o devido ajuste. Como o Dnit já se comprometeu a promover sua retirada e o desconto oferecido para este item específico (3,12%) foi inferior ao desconto global da proposta, afasta-se o indício de manipulação de preços unitários. A questão encontra-se, portanto, devidamente equacionada e será objeto de monitoramento.

III – DA INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

43. No que se refere à disponibilidade de recursos, a unidade especializada apontou um descompasso entre o cronograma físico-financeiro da obra e as dotações consignadas nos instrumentos orçamentários vigentes, indicando que a execução estimada para o biênio 2026-2027 supera os montantes atualmente previstos na Lei Orçamentária Anual.

44. Nota-se, porém, que a obra não carece de lastro institucional. O Porto de Manaus Moderna encontra-se formalmente contemplado no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 (Entrega 2587), que sinaliza dotações de R\$ 90 milhões para os exercícios de 2026 e 2027.

45. Embora o valor total registrado no PPA original (R\$ 467 milhões) ainda não tenha sido atualizado para refletir o orçamento real do certame (R\$ 876 milhões), a previsão orçamentária específica demonstra que o empreendimento integra o planejamento estratégico de médio prazo da Administração Federal.

46. Esse cenário indica que a situação orçamentária possui margem para equacionamento. Conforme ponderei ao permitir o prosseguimento do certame, o risco de paralisação por deficiência de dotação é mitigado pela natural priorização política que intervenções de tamanha relevância social recebem. A gestão orçamentária dispõe de instrumentos, como o remanejamento de rubricas ou a abertura de créditos suplementares, para adequar os limites anuais às necessidades reais da execução contratual.

47. Assim, o estágio atual do planejamento orçamentário e financeiro não configura óbice insuperável à continuidade do projeto. Contudo, por prudência, julgo necessário que este Tribunal acompanhe os ajustes orçamentários para garantir a eficiência na gestão de recursos e a não interrupção dos serviços.

48. Nesse sentido, entendo conveniente que a análise aprofundada da suficiência orçamentária, bem como a definição e a adoção de eventuais providências que se mostrarem necessárias, fiquem apartadas, devendo prosseguir no âmbito do processo de representação em curso (TC 022.759/2025-5). A estreita conexão entre os feitos e o rito próprio da representação conferem o ambiente adequado para que a unidade especializada avalie e proponha, oportuna e tempestivamente, as medidas de controle que o cenário orçamentário e financeiro vier a exigir.

49. Entendo que tal medida terá maior celeridade se realizada naquele processo conexo, permitindo o pronto julgamento do mérito das demais questões tratadas nesta fiscalização principal. Faço este registro para justificar a ausência de medidas saneadoras específicas para a questão orçamentária no escopo do acórdão deste Relatório de Auditoria.

IV – CONCLUSÃO



50. Finalizo este voto registrando a relevância da fiscalização realizada pela AudPortoFerrovia, que propiciou o conhecimento de falhas na condução do certame para a contratação dos projetos e execução das obras do Porto de Manaus Moderna.

51. O trabalho desta Corte alcança resultados expressivos e induz melhorias na governança da autarquia. No caso concreto, os apontamentos permitiram calibrar o adequado dimensionamento de equipamentos, resultando no compromisso de supressão de item desnecessário com economia potencial imediata ao erário de aproximadamente R\$ 37 milhões, além de induzir o aprimoramento dos mecanismos de integridade do contratado e o redimensionamento preventivo de componentes operacionais sujeitos a riscos de ociosidade.

52. Portanto, a decisão que ora o Tribunal adota determina ao Dnit a apresentação da solução definitiva de gestão do porto e a comprovação da assinatura do aditivo de supressão do guindaste móvel; determina a exigência de plano de *compliance* do consórcio vencedor (em cumprimento a dispositivo contratual); recomenda o redimensionamento escalonado e prudencial dos braços giratórios; e dá ciência sobre as impropriedades identificadas na ordem cronológica de planejamento e nos critérios de julgamento estabelecidos para a licitação por técnica e preço.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1522/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.745/2025-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Fabrício de Oliveira Galvão (035.545.864-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de examinar o Edital de Concorrência 215/2025, lançado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), visando à construção do Porto de Manaus Moderna,

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

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal os resultados da efetiva implantação, pelo Consórcio Manaus Moderna (CMM), de sua política de integridade (*compliance*), a qual deve ser compatível com a natureza, o porte, a estrutura, a complexidade, o perfil de risco e o modelo do objeto contratado, conforme o art. 6º, inciso XXII, c/c o art. 25, § 4º, da Lei 14.133/2021 e no item 13 e no Anexo III do Edital da Concorrência 215/2025;

9.1.2. no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, apresente a este Tribunal a solução definitiva e devidamente fundamentada para a modelagem de gestão, operação e manutenção do Porto de Manaus



Moderna;

9.1.3. no prazo de 30 (trinta) dias, após a conclusão dos projetos básico e executivo do Porto de Manaus Moderna, encaminhe a este Tribunal o termo aditivo contratual formalizado de supressão integral do guindaste móvel de 125 toneladas;

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito da consolidação dos projetos básico e executivo, avalie a conveniência e a oportunidade de redimensionar o lote de braços giratórios por meio de aditivo contratual, privilegiando uma estratégia escalonada de expansão da estrutura portuária conforme a demanda real constatada, em homenagem ao princípio constitucional da eficiência;

9.3. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades, de modo a prevenir ocorrências semelhantes em futuros certames:

9.3.1. a elaboração ou a atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) em momento posterior à confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia nas contratações integradas inverte a ordem cronológica legal e confronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021, além de violar os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade;

9.3.2. a utilização do critério de julgamento por “técnica e preço” mediante a adoção de quesitos técnicos vagos, subjetivos, redundantes ou sobrepostos compromete a objetividade do julgamento, dificulta a avaliação transparente das propostas e afronta os princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, contrariando o art. 5º da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 949/2025-TCU-Plenário;

9.4. autorizar a autuação de processo apartado de monitoramento para aferir o cumprimento das medidas exaradas neste julgado; e

9.5. determinar o apensamento definitivo dos presentes autos ao monitoramento que vier a ser autuado em cumprimento ao subitem anterior.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1522-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 003.060/2026-8.



Natureza: Denúncia.

Unidade Jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados - Regional São Paulo/SP.

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

Representação legal: Ana Ceres Alves Timoteo (20312/OAB-PE), Aldo Maranhão Leite (57535/OAB-PE) e outros, representando Serpro - Regional São Paulo/SP.

SUMÁRIO: DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - REGIONAL SÃO PAULO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE PLATAFORMA DE OBSERVABILIDADE DYNATRACE MANAGED. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO, AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E DE INOBSERVÂNCIA DOS PRAZOS MÍNIMOS LEGAIS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE CUSTO TOTAL DE PROPRIEDADE (TCO). FIXAÇÃO DE PRAZO PARA PROPOSTAS INFERIOR AO MÍNIMO LEGAL. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIAS. RECOMENDAÇÃO. LEVANTAMENTO DE SIGILO.

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 49), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 50-51):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 91328/2025, sob a responsabilidade do Serpro - Regional São Paulo (Serpro/SP), cujo valor estimado da contratação foi sigiloso (item 7.27 do edital - peça 8, p. 12). No entanto, após a homologação do certame, foi revelado que o valor estimado (total) era de R\$ 111.095.937,43 (peça 13, p. 1).
2. O objeto da licitação consiste na contratação de plataforma unificada de observabilidade *Dynatrace Managed*, com serviço de implantação e prestação de serviços técnicos especializados sob demanda, conforme especificações e detalhamentos constantes do edital e de seus anexos (item 2.1 do edital - peça 8, p. 4).
3. O Pregão em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelo Regulamento de Licitações e Contratos do Serpro (RLC/Serpro) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.
4. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - a) histórico: a primeira colocada na fase de lances foi a empresa Tanus Tecnologia Ltda. (38.064.420/0001-04) com a proposta inicial total de R\$ 29.418.120,00. A proposta foi desclassificada durante a disputa por ter sido considerada inexecutável (peça 15, p. 4). A segunda colocada, a empresa Zello Tecnologia da Informação Ltda. (05.340.845/0001-40) foi declarada vencedora;
 - b) situação atual: homologado para a empresa Zello Tecnologia da Informação Ltda. (05.340.845/0001-40), cujo melhor lance totalizou R\$ 111.466.000,00, tendo sido posteriormente negociado o valor global para R\$ 108.889.480,00 (peça 14, p. 3);
 - c) a licitação em tela não envolve registro de preço.
 - d) o Contrato 263.502 foi assinado, em 31/12/2025, com a Zello Tecnologia da Informação Ltda., no valor total de R\$ 108.889.480,00, e possui vigência estipulada de 6/1/2026 a 6/1/2031 (peça 44, p. 1);
 - e) a execução já foi iniciada nos ambientes do Serpro, encontrando-se com as atividades de planejamento e elaboração de *scripts* concluídas, inclusive com 44% dos agentes ‘*Infra Only*’ já instalados (peça 36, p. 5-6);
 - f) não houve pedido de impugnação do edital registrado no Portal de Compras do Governo Federal (peça 16); e
 - g) documentos do certame se encontram em: <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=80308005913282025>

HISTÓRICO

5. O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

- a) o edital do PE 91328/2025 teria exigido, de forma restritiva, a contratação da solução *Dynatrace Managed*, estabelecendo marca e modelo exclusivos para a plataforma de observabilidade, o que teria restringido a



competição e direcionado a contratação para um fornecedor específico. Alega que existem diversas soluções equivalentes no mercado nacional e internacional capazes de atender ao objeto, e que outros órgãos (como o Tribunal de Contas da União e o Supremo Tribunal Federal) já realizaram contratações similares sem exigir marca/modelo, ampliando a concorrência. Afirmar que a decisão pela exigência de marca/modelo teria sido imposta pela alta administração do Serpro, contrariando pareceres técnicos e sugestões do mercado colhidas em consulta pública (peça 12, p. 2-3);

b) pedidos de esclarecimentos e impugnações enviados ao endereço eletrônico indicado no edital não teriam sido juntados ao processo, nem formalmente respondidos e publicizados, privando o certame de transparência e prévio saneamento de vícios. Alega que tal conduta teria impedido o pleno exercício do direito de impugnação e de participação dos interessados, comprometendo a lisura do certame (peça 12, p. 3); e

c) o certame teria tramitado em prazo inferior a 30 dias entre publicação, disputa, adjudicação e assinatura, destoando das práticas internas e impedindo o pleno exercício de direitos por potenciais interessados (elaboração de propostas alternativas, impugnações fundamentadas, recursos). Alega que tal celeridade atípica teria prejudicado o contraditório e a ampla defesa, limitando a participação e a possibilidade de impugnação e recurso (peça 12, p. 3).

6. Em instrução inicial, esta Unidade Técnica (UT) procedeu à análise das alegações apresentadas na denúncia, concluindo pelo conhecimento da presente representação, pela ausência de plausibilidade da alegação mencionada no item 5.b retro, bem como, quanto às demais alegações, pela necessidade de realização de oitiva prévia da Unidade Jurisdicionada (peças 21-23). Com fundamento na delegação de competência conferida pela Portaria 1/2014, do Exmo. Ministro-Relator Bruno Dantas, o Auditor-Chefe da UT encaminhou os autos à Seproc para as providências constantes da proposta de encaminhamento da instrução à peça 21 (peça 23).

7. Foi encaminhado, em 11/3/2026, ofício de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 24) 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 28 a 31, 35 e 36.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

8. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

9. O pressuposto do perigo da demora encontra-se afastado, uma vez que o Serpro comunicou ao Tribunal que o Contrato RG 263.502 já foi celebrado com a empresa Zello Tecnologia da Informação Ltda., em 31/12/2025 (peças 31 e 44).

10. Além disso, a UJ informou que a execução contratual já foi iniciada, estando em curso as atividades de implantação e configuração da solução nos ambientes da entidade. Conforme detalhado, já foram concluídos o planejamento da arquitetura base e a homologação dos *scripts* de implantação, bem como realizada a instalação de 44% dos agentes Infra *Only* previstos, o que evidencia o estágio avançado da execução dos serviços contratados (peça 36, p. 6).

I.2. Perigo da demora reverso

11. No que se refere ao perigo da demora reverso, verifica-se a presença do referido pressuposto, conforme evidenciado pelos elementos constantes dos autos.

12. O Serpro classificou o objeto da contratação como ‘essencial e premente’ para a continuidade de suas atividades, ressaltando que a solução é responsável pela monitoração técnica fim-a-fim de milhares de aplicações críticas em produção, as quais sustentam serviços digitais estratégicos do Governo Federal (peça 36, p. 7). Adicionalmente, a estatal informou que não existe contrato vigente ou ata de registro de preços para o mesmo objeto que possua prazo de vigência razoável ou que admita prorrogação capaz de suprir a necessidade atual, afastando, assim, a possibilidade de solução alternativa para a manutenção dos serviços (peça 36, p. 7).

13. Por fim, a UJ alertou que eventual suspensão da execução contratual neste momento resultaria em descontinuidade técnica e prolongaria um ‘cenário transitório de implantação parcial’, aumentando os riscos de falhas operacionais, indisponibilidade de serviços públicos digitais críticos e descumprimento de acordos de nível de serviço (peça 36, p. 8).

I.3. Plausibilidade jurídica



14. Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do denunciante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir. Segue a análise dos pontos questionados.

I.3.1. Item 57.2.a da Instrução Inicial - Ausência de justificativas técnicas formalizadas que demonstrem a indispensabilidade da solução *Dynatrace* ou a inviabilidade de especificação funcional alternativa

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 47, inciso I, da Lei 13.303/2016; Acórdãos 559/2017-TCU-Plenário e 2829/2015-TCU-Plenário)

Contextualização:

15. O edital do PE 91328/2025, promovido pelo Serpro, estabeleceu de forma expressa a contratação da plataforma *Dynatrace Managed*, reiterando a exigência de marca/modelo específico em diversos pontos do edital e do contrato (peça 8, p. 4, 28, 61 e 62).

16. Durante a consulta pública, fornecedores, como a IBM, apontaram que os requisitos restringiam a competitividade, apesar de existirem soluções equivalentes no mercado (peça 3, p. 11-13, 28 e peça 12, p. 2-3). O Serpro manteve as exigências técnicas, justificando a necessidade de automação integral, agente único, solução autossuficiente, *baselines* automáticos e modelo de licenciamento por consumo real, mas tais justificativas foram apresentadas apenas na fase de planejamento (peça 3, p. 14-16).

17. Não há, nos autos, justificativa técnica formalizada que comprove a indispensabilidade exclusiva da *Dynatrace Managed* ou a inviabilidade de especificação funcional alternativa, como exige o art. 47, inciso I, da Lei 13.303/2016. Embora os argumentos do Serpro busquem soluções com alto grau de automação e eficiência, o relatório *Gartner Magic Quadrant* demonstra que tais funcionalidades também estão presentes em outras plataformas líderes de mercado (peça 18, p. 11-27). Assim, não se verifica, em princípio, comprovação de que apenas a marca nominada seria capaz de atender aos requisitos.

18. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 559/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, e 2829/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas) estabelece que a indicação de marca é medida excepcional, dependente de comprovação objetiva de indispensabilidade e ampla pesquisa de mercado. Diante disso, mostrou-se necessária a oitiva do Serpro para que apresentasse justificativas técnicas formalizadas que demonstrassem a indispensabilidade da solução indicada ou a inviabilidade de especificação funcional alternativa (peça 21, p. 3-5).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

19. O Serpro argumentou que a indicação exclusiva da plataforma *Dynatrace Managed* não decorreu de preferência comercial ou direcionamento indevido, mas, sim, de uma análise técnica criteriosa e formalizada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), em conformidade com o art. 47, inciso I, alínea 'b', da Lei 13.303/2016 (peça 36, p. 1-3).

20. Segundo a estatal, a conclusão técnica não se baseou na exclusividade de uma funcionalidade isolada, mas na constatação de que a *Dynatrace Managed* seria a única solução do mercado capaz de atender integralmente ao conjunto cumulativo de requisitos definidos pelo Serpro. Entre esses requisitos, destacam-se a operação 100% *on-premises* (para garantia de soberania tecnológica), arquitetura baseada em agente único, monitoração fim a fim, detecção de vulnerabilidades em tempo de execução e correlação automática de eventos utilizando inteligência artificial nativa (AIOps) (peça 36, p. 2-3, 8-10).

21. A UJ também alegou que realizou análise das principais alternativas de mercado, incluindo IBM Instana, *Elastic*, Cisco *AppDynamics/Splunk* e *Grafana Labs*, e registrou no ETP que tais soluções não atendiam, de forma plena e automatizada, às necessidades de segurança, eficiência operacional e automação do ambiente institucional. Foram apontadas as seguintes limitações específicas (peça 36, p. 2-3, 8-10):

- a) a IBM Instana apresentaria restrições em recursos de experiência do usuário, gestão de licenças e detecção de vulnerabilidades em tempo de execução;
- b) a *Elastic* exigiria configurações manuais complexas e múltiplos agentes;
- c) a Cisco *AppDynamics/Splunk* dependeria de componentes SaaS, contrariando o requisito de operação exclusivamente *on-premises*; e
- d) a *Grafana Labs* apresentaria limitações em automação, governança centralizada e integração nativa, além de depender de serviços SaaS para funcionalidades analíticas avançadas.

22. A estatal ressaltou ainda que o ambiente operacional do Serpro é diferenciado em relação a órgãos públicos típicos, pois sustenta serviços digitais estratégicos e de missão crítica do Estado brasileiro em larga escala. O Serpro argumentou que o fracionamento do monitoramento por meio de múltiplas ferramentas isoladas resultaria em perda de governança, duplicação de esforços operacionais e aumento de custos de manutenção (peça 36, p. 9-10).



23. No tocante à fase de Consulta Pública 291/2024, o Serpro afirmou que, mesmo diante de questionamentos de fornecedores, manteve exigências como automação integral e agente único, por considerá-las indispensáveis à eficiência da gestão e aderentes às necessidades críticas da empresa, formalizando as razões no relatório da consulta (peça 36, p. 2-3 e peça 5, p. 11-29).

24. Para demonstrar a vantajosidade econômica da contratação, o Serpro informou que realizou negociação direta com a fabricante do software (peça 36, p. 3). O resultado dessa tratativa prévia foi a fixação do valor anual máximo para o item 1 da licitação, correspondente ao serviço de subscrição da 'Plataforma unificada de observabilidade Dynatrace managed', no montante de R\$ 22.000.000,00 (peça 36, p. 3, e peça 46, p. 73-74).

25. Segundo a estatal, a estipulação desse limite de teto financeiro de R\$ 22 milhões representou um desconto de aproximadamente 81% (peça 36, p. 3, e peça 46, p. 74). O parâmetro utilizado pela entidade para basear esse referencial de mercado e evidenciar o desconto foi a tabela de preços do Acordo PRO.00.8385 da Prodesp, cujo valor anual alcançaria R\$ 113.004.466,19 (peça 46, p. 76, e peça 47, p. 1-2), conforme detalhado no Quadro 1 a seguir, que especifica a composição do serviço de subscrição da plataforma em *Host Units*, *DEM Units*, *Davis Data Units* e *Application Security Units*:

Quadro 1 - Composição do serviço de subscrição da 'Plataforma unificada de observabilidade Dynatrace managed' - item 1 do edital PE 91328/2025

Componentes	Quantidade	Part Number	Valor (US\$)	Valor (R\$)	Valor total (R\$)
Host Units	3.969	DYNA0003	3.106,01	16.958,81	67.309.535,15
DEM Units	252	DYNA0017	28.809,06	157.297,47	39.638.961,84
Davis Data Units	45	DYNA0110	5.622,16	30.696,99	1.381.364,712
Application Security Units	993	DYNA0125	862,19	4.707,56	4.674.604,498
Valor para o item 1, com base no Acordo PRO.00.8385					113.004.466,19

Fonte: peça 46, p. 76-77 e peça 47, p. 2

OBS: valor em real = 5,46* (valor em dólar) - peça 46, p. 76

26. O Serpro também informou sobre um levantamento realizado no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), identificando doze contratações recentes e correlatas de soluções de *Application Performance Monitoring* (APM) e observabilidade. Segundo a estatal, a recorrência da plataforma *Dynatrace* nessas contratações evidencia um padrão objetivo de mercado, indicando sua maturidade para atender a ambientes de alta exigência operacional na Administração Pública (peça 36, p. 9).

27. Para esclarecer o modelo de disputa adotado nessas doze contratações, o levantamento de mercado (item 4 do ETP - peça 46, p. 41-44) demonstrou que ocorreram ambas as situações (com e sem especificação de marca):

a) com especificação de marca/modelo: oito das doze contratações tiveram como objeto a exigência direta da plataforma *Dynatrace*;

b) licitações de escopo 'aberto': as quatro contratações restantes não exigiram um fabricante previamente. Entre essas disputas abertas, apenas uma resultou na adoção da plataforma concorrente *Cisco AppDynamics*, realizada para o Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA), enquanto as outras três licitações abertas resultaram na vitória da própria *Dynatrace*, realizadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF-MG) e pela Secretaria de Estado de Finanças de Rondônia (SEFIN-RO).

28. Dessa forma, os dados apresentados pelo Serpro buscam evidenciar que, mesmo quando as licitações foram abertas e sem indicação de marca, a solução *Dynatrace* sagrou-se vencedora na grande maioria das disputas frente aos concorrentes (peça 46, p. 44).

Análise:

29. O Acórdão 2.829/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, estabelece que, no planejamento de suas aquisições, a Administração deve identificar um conjunto representativo dos diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente suas necessidades antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços. Tal procedimento visa caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado e evitar o direcionamento do certame para modelo específico pela inserção no edital de características atípicas, conforme enunciado transcrito a seguir:

'No planejamento de suas aquisições de equipamentos, a Administração deve identificar um conjunto representativo dos diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente suas necessidades antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a caracterizar a realização de ampla



pesquisa de mercado e evitar o direcionamento do certame para modelo específico pela inserção no edital de características atípicas.’

30. O Relatório *Magic Quadrant for Observability Platforms* do Gartner (peça 18, p. 11-27) destaca plataformas como *Datadog*, *Elastic*, *Grafana*, *New Relic* e *Splunk* como fabricantes globais equivalentes à *Dynatrace*, e foi verificado que o Serpro realizou uma análise pormenorizada dessas alternativas no ETP (peça 46, p. 46-49). Dessa forma, a indicação de marca só seria admissível se ficasse comprovado que a escolha é a única que atende às necessidades da Administração, conforme prevê o art. 47, inciso I, alínea ‘b’, da Lei 13.303/2016:

‘Art. 47. A empresa pública e a sociedade de economia mista, na licitação para aquisição de bens, poderão:

I - indicar marca ou modelo, nas seguintes hipóteses:

(...)

b) quando determinada marca ou modelo comercializado por mais de um fornecedor constituir o único capaz de atender o objeto do contrato;’

31. Essa ideia é reforçada pelo Acórdão 559/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler transcrito a seguir: ‘A indicação ou a preferência por marca só é admissível se restar comprovado que a escolha é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Administração. A licitação não tem por objetivo, necessariamente, a escolha do produto ou do serviço de melhor qualidade disponibilizado no mercado’

32. O levantamento realizado pela UJ, por meio do ETP, evidenciou que o mercado atual de observabilidade opera predominantemente no modelo de Software como Serviço (SaaS) em nuvem pública. Contudo, em razão da alta criticidade dos dados governamentais e das políticas estritas de soberania e segurança da informação, o Serpro impôs o requisito inegociável de que a solução opere 100% em *datacenters* da estatal (*on-premises*), sem qualquer dependência de nuvem externa (peça 46, p. 68-69). Essa restrição técnica desclassificou imediatamente soluções como *Datadog* e *New Relic*, por operarem exclusivamente em nuvem/SaaS, bem como o *Cisco AppDynamics* (*Splunk*), que possui arquitetura híbrida e requer comunicação com serviços externos para funções de segurança (peça 18, p. 12-13).

33. No que tange às soluções que oferecem alguma forma de instalação local (*on-premises*), o Serpro justificou minuciosamente a inviabilidade da IBM Instana, *Elastic* e *Grafana*, baseando-se em limitações de arquitetura e de capacidade operacional (peça 46, p. 68-69):

a) a IBM Instana apresentou deficiências em recursos nativos avançados para a experiência do usuário e segurança em tempo de execução (*runtime*);

b) a solução *Elastic Observability* foi considerada inviável por depender de múltiplos agentes e configurações manuais, não provendo a funcionalidade nativa de um agente único com introspecção automática; e

c) o *Grafana Labs*, por sua vez, demonstrou capacidade limitada de automação em sua versão local, dependendo de sua nuvem (*Grafana Cloud*) para entregar os recursos vitais de inteligência artificial requeridos para o diagnóstico de falhas.

34. Assim, o Serpro reconhece que existem outros fabricantes globais (como *Datadog*, *Elastic*, *Grafana*, *New Relic* e *Splunk*), mas identifica restrições de operação (100% *on-premises*, sem nuvem pública) e limitações arquitetônicas das ferramentas que oferecem instalação local. Essas restrições fundamentadas refletem o preceito de planejamento previsto no art. 18 do RLC/Serpro, que impõe que o planejamento das contratações deve proteger o interesse público envolvido (grifos ausentes no original):

‘Art. 18 As contratações serão antecedidas por planejamento prévio e detalhado, com a finalidade de otimizar o desempenho do Serpro, **proteger o interesse público envolvido** e promover transparência e equidade, com vistas a maximizar seus resultados econômicos e atender sua finalidade de empresa estatal.’

35. A análise do processo de contratação conduzido pelo Serpro evidencia que a escolha da solução tecnológica não ocorreu de forma arbitrária ou imotivada. A definição foi rigorosamente fundamentada no ETP, o qual documentou de forma exaustiva os requisitos de negócio, tecnológicos, de segurança e de padronização indispensáveis para sustentar o ambiente de missão crítica da estatal. Ao avaliar o conjunto cumulativo e integrado de todas essas exigências, o estudo concluiu tecnicamente que a plataforma *Dynatrace Managed* foi a única identificada no mercado como capaz de atender integralmente as demandas da estatal.

36. Por fim, sob a ótica da adequação financeira, em que pese o valor final negociado para o contrato ser de R\$ 108.889.480,00, é essencial frisar que a esmagadora maioria desse montante (cerca de 97,66%) corresponde estritamente à subscrição da licença da ferramenta (peça 47, p. 17-31). Logo, a pesquisa de preços deve ser focada neste item.

37. O art. 22 do RLC/Serpro determina que a pesquisa de preços deve demonstrar a razoabilidade e compatibilidade dos preços ofertados com os padrões habituais de mercado, afastando expressamente o sobrepreço. A metodologia utilizada pela UJ na pesquisa de preços foi a média anual identificada em contratos



de outros órgãos públicos como comparativo, sendo isso expressamente autorizado e recomendado pelo art. 23, inciso IV, do RLC/Serpro, que lista como parâmetro válido os valores adjudicados em licitações e contratos similares de outros entes públicos:

‘Art. 23. Para fins de determinação do preço estimado em procedimento licitatório e de contratação direta, a pesquisa de preços deverá atender a um conjunto amplo de preços referenciais de mercado, obtidos por meio de:

I - pesquisa em bases de sistemas de compras;

II - pesquisas na internet em sítios especializados;

III - avaliação de contratos recentes ou vigentes do próprio Serpro;

IV - valores adjudicados em licitações de outros órgãos e entidades públicas;

V - valores registrados em atas de SRP;

VI - valores apurados junto a fornecedores; e

VII - valores por analogia com compras ou contratações realizadas por corporações privadas.’

38. O Serpro demonstrou cabalmente, por meio das tabelas presentes no item 5 (‘Previsão do Valor da Contratação’) do ETP, que esse valor se encontra substancialmente abaixo do que é usualmente contratado pela Administração Pública, fruto de uma negociação direta e bem-sucedida com a fabricante (peça 46, p. 73-79). Para fins de comparação, a média anual identificada em contratos de outros órgãos públicos para o mesmo objeto é de R\$ 91.121.365,49 (peça 46, p. 78), cenário que, se transposto diretamente para um contrato de cinco anos, levaria o custo apenas das licenças a um patamar de R\$ 455.606.827,45.

39. No entanto, a estatal deveria ter observado o disposto no art. 77 do RLC/Serpro ao estruturar o PE 91328/2025. Embora a entidade tenha fundamentado juridicamente a indicação exclusiva da marca *Dynatrace* com base no art. 47, inciso I, alínea ‘b’, da Lei 13.303/2016 — alegando ser a única marca capaz de atender ao objeto —, a natureza da contratação apresenta todos os elementos de uma padronização tecnológica, devendo observar o procedimento auxiliar aplicável à fase de planejamento da contratação, conforme previsto expressamente no mencionado artigo 77:

‘PADRONIZAÇÃO DE TECNOLOGIA

Art. 77 O Serpro poderá adotar procedimento público, transparente e prévio, auxiliar à fase de planejamento da contratação, para a padronização de tecnologia em decorrência da necessidade de:

(...)

§1º O procedimento de padronização deve prever consulta pública ao mercado, estudos de aprisionamento tecnológico, vantajosidade técnica, econômica e avaliação do Total Cost of Ownership - TCO;’

40. Verifica-se, pois, que o aludido artigo prevê que o Serpro pode adotar procedimento público, transparente e prévio, auxiliar à fase de planejamento da contratação, para a padronização de tecnologia, especialmente quando necessário manter compatibilidade com plataformas já adotadas ou quando a adoção de múltiplas marcas ou modelos possa gerar riscos à sustentação dos serviços. O §1º do referido artigo impõe que o processo de padronização contemple:

‘a) consulta pública ao mercado;

b) avaliação de vantajosidade técnica;

c) estudos de aprisionamento tecnológico (*vendor lock-in*); e

d) vantajosidade econômica com avaliação do *Total Cost of Ownership* - TCO’

41. No caso concreto, verifica-se que o Serpro atendeu aos requisitos de consulta pública e avaliação técnica preliminar. Quanto ao estudo de aprisionamento tecnológico, embora o ETP cite expressamente a diretriz de ‘seguir padrões abertos e práticas de mercado consolidadas, evitando dependência de componentes proprietários sem alternativas equivalentes’ (peça 46, p. 15) — indo ao encontro da norma interna que exige, no ETP, a avaliação rigorosa dos riscos de aprisionamento ou direcionamento tecnológico (art. 21, §2º, do RLC/Serpro) —, na prática, a modelagem estabeleceu requisitos baseados na chamada ‘estratégia UTI’ adotada pela entidade (alto nível de automação, implantação rápida com agente único e zero configuração manual - peça 5, p. 14) resultando em um direcionamento fechado para uma única marca. Dessa forma, não foi apresentado um plano claro de mitigação para o *vendor lock-in*.

42. Entretanto, o ponto crítico está relacionado à demonstração da vantajosidade econômica. A ausência de um estudo comparativo quantitativo de custo total de propriedade (*Total Cost of Ownership* - TCO) que contraponha a solução *Dynatrace* a alternativas líderes de mercado, como IBM Instana ou *Elastic Observability*. Como o Serpro desclassificou essas ferramentas concorrentes ainda na fase de viabilidade técnica — alegando que elas não atendiam de forma nativa e automatizada aos requisitos *on-premises*, de segurança ou de agente único —, não houve o cálculo matemático do TCO demonstrando que o custo indireto do ‘esforço humano/múltiplos agentes’ dessas concorrentes superaria os cerca de R\$ 111 milhões globais orçados para a



Dynatrace (cerca de R\$ 22 milhões ao ano).

43. Consequentemente, a UJ limitou-se a realizar uma pesquisa de preços restrita ao ecossistema da própria *Dynatrace*, englobando contratações em outros órgãos públicos, negociação direta com o fabricante e cotações com revendedoras parceiras (*BlackBull*, *GlobalSec*, *VSData* e *Zello*). Essa comparação de preços ocorrida apenas dentro de uma marca exclusiva dificulta a demonstração ampla da razoabilidade e da compatibilidade de TCO com o mercado geral.

44. Ou seja, para justificar adequadamente a excepcionalidade da escolha nominativa, o Serpro deveria ter apresentado estudos que analisassem o impacto financeiro de se manter essas exigências restritivas em contraposição à renúncia de um ou mais desses requisitos objetivando aumentar a competitividade nessa contratação.

45. A jurisprudência do TCU (Acórdão 559/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler) determina que a indicação de marca exige comprovação objetiva de indispensabilidade, logo, deve restar motivado documentalmente que, no caso concreto, não compensa o custo de renunciar a tais exigências diante das vantagens econômicas geradas por uma disputa mais ampla.

46. Em função do exposto, conclui-se que **há plausibilidade jurídica** das irregularidades apontadas no âmbito deste tópico, e entende-se suficiente, a expedição da seguinte **ciência** ao Serpro quanto as falhas apuradas neste tópico: ausência de elaboração de um estudo comparativo de custo total de propriedade (*Total Cost of Ownership*) que demonstrasse a efetiva vantajosidade econômica da marca escolhida frente a outras alternativas de mercado - inclusive demonstrando não compensar renunciar a um ou mais dos requisitos técnicos estabelecidos objetivando aumentar a competitividade nessa contratação -, limitando-se a justificar a contratação de forma qualitativa e a realizar uma pesquisa de preços restrita ao ecossistema do próprio fabricante, em afronta ao procedimento formal de padronização de tecnologia previsto no art. 77, §1º, do seu Regulamento de Licitações e Contratos.

I.3.2. Item 57.2.b da Instrução Inicial - Inobservância dos prazos mínimos legais para apresentação de propostas ou lances, especialmente quanto à contagem de dias úteis a partir da publicação do edital

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 39, inciso II, alínea 'a', da Lei 13.303/2016

Contextualização:

47. Em relação ao prazo entre a publicação do instrumento convocatório e a abertura da sessão pública para lances, verifica-se que o edital do PE 91328/2025 estabeleceu um intervalo de dez dias úteis entre a publicação do edital no PNCP, em 4/12/2025, e a data designada para a abertura da sessão pública, em 18/12/2025 (peça 8, p. 3). Ressalte-se que o critério de julgamento adotado foi o de menor preço e o objeto do certame abrangeu tanto o serviço de subscrição de licenças de software quanto a prestação de serviços técnicos de implantação (peça 8, p. 28).

48. Todavia, conforme dispõe o art. 39, inciso II, alínea 'a', da Lei 13.303/2016, nos casos em que o procedimento licitatório envolver a contratação de serviços e o critério de julgamento for o de menor preço, o prazo mínimo para o recebimento das propostas ou lances deve ser de quinze dias úteis, contados a partir da divulgação do instrumento convocatório. Assim, constata-se que o prazo efetivamente concedido pelo edital foi inferior ao exigido pela legislação.

49. Foi determinada a oitiva do Serpro para justificar o não atendimento à legislação aplicável quanto ao prazo mínimo legal para apresentação de propostas ou lances.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

50. Em resposta ao questionamento acerca do prazo inferior ao exigido pelo art. 39, inciso II, alínea 'a', da Lei 13.303/2016, o Serpro justificou a adoção do intervalo de dez dias úteis com base em seu normativo interno e na aplicação subsidiária da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) (peça 36, p. 3-4).

51. A estatal destacou que sua norma interna de Licitações e Contratos (Norma LA 008) estabelece um prazo mínimo de oito dias úteis, a contar da publicação, para a abertura de certames na modalidade pregão (peça 36, p. 3-4).

52. Além disso, o Serpro argumentou que o citado normativo interno prevê a utilização dos procedimentos da Lei 14.133/2021 para a condução de seus pregões, prerrogativa esta que consta expressamente no rol de fundamentações legais do edital (peça 36, p. 3-4).

53. O Serpro também informou que o preâmbulo do edital adotou as definições da Lei 14.133/2021, uma vez que a ferramenta oficial utilizada para a operação de seus pregões (o sistema Portal de Compras do Governo Federal) já se encontra parametrizada conforme as regras dessa legislação mais recente (peça 36, p. 3-4).

54. Diante desse contexto, a empresa aplicou à contratação o prazo de dez dias úteis previsto no art. 55 da Lei 14.133/2021 para a categoria de serviços (critério de menor preço), entendendo que a licitação estava de



acordo com o parâmetro legal adotado pelo sistema e pelas normas internas da estatal (peça 36, p. 3-4).

Análise:

55. A análise do prazo para recebimento de propostas no PE 91328/2025 evidencia desconformidade com o art. 39 da Lei 13.303/2016. O objeto da contratação compreende serviço de subscrição de licenças Dynatrace, serviço de implantação da solução e prestação de horas de serviço técnico especializado, caracterizando, de forma inequívoca, contratação de serviços (peça 8, p. 4, 28 e 61).

56. Nos termos do art. 39, inciso II, alínea 'a', da Lei 13.303/2016, o prazo mínimo para apresentação de propostas em licitações de serviços, quando adotado o critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto, é de quinze dias úteis. No caso concreto, verificou-se a fixação de prazo de apenas dez dias úteis entre a publicação do edital (4/12/2025) e a abertura da sessão pública (18/12/2025), em afronta direta ao comando legal (peça 8, p. 3):

‘Art. 39. Os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos disciplinados por esta Lei serão divulgados em portal específico mantido pela empresa pública ou sociedade de economia mista na internet, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances, contados a partir da divulgação do instrumento convocatório:

(...)

II - para contratação de obras e serviços:

a) 15 (quinze) dias úteis, quando adotado como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto;’

57. A redução indevida do prazo mínimo legal configura irregularidade material, por violação a norma expressa, com potencial impacto negativo sobre a competitividade do certame, na medida em que restringe o tempo disponível para formulação de propostas pelos licitantes.

58. A justificativa apresentada pelo Serpro, no sentido de que o prazo adotado decorreu de normativo interno (Norma LA 008 - peça 45, p. 29) e da parametrização do Portal de Compras do Governo Federal, não afasta a irregularidade, uma vez que normas internas e rotinas sistêmicas devem observar estritamente os limites estabelecidos na legislação de regência, não sendo admissível sua sobreposição à Lei 13.303/2016.

59. Verifica-se, contudo, que o RLC/Serpro prevê a utilização do Portal de Compras do Governo Federal e a observância de suas regras operacionais (art. 36, parágrafo único, e art. 43), o que evidencia a existência de causa estrutural para a ocorrência da falha, consistente no desalinhamento entre o Regulamento e a legislação específica aplicável às empresas estatais, conforme segue:

‘Art. 36 A fase externa dos procedimentos licitatórios será iniciada com a publicação do instrumento convocatório, obedecendo ao disposto na presente seção.

Parágrafo único. Os procedimentos licitatórios realizados pelo Serpro serão definidos conforme as regras do Portal de Compras do Governo Federal, ou outro sistema que venha a substituí-lo.

(...)

Art. 43 A etapa de lances das licitações conduzidas pelo Serpro seguirá o rito estabelecido no instrumento convocatório, nesse regulamento e no Portal de Compras do Governo Federal.’

60. Dessa forma, ao seguir a parametrização do Portal de Compras do Governo Federal, o agente da contratação estava cumprindo uma ordem direta do RLC/Serpro. Contudo, a aplicação subsidiária de uma lei geral (Lei 14.133/2021) só é admitida quando há omissão ou lacuna na lei especial. No caso, a Lei 13.303/2016 disciplina de forma clara e taxativa os prazos mínimos para recebimento de propostas em licitações de obras e serviços, não havendo espaço para a importação de prazos mais curtos previstos em outra legislação.

61. Os argumentos da estatal servem apenas para explicar como o erro ocorreu estruturalmente dentro da empresa, mas de fato não afastam a ilegalidade do ato. Dessa forma, a análise evidencia que o erro operacional do Serpro decorreu de um desalinhamento entre seus normativos internos e a legislação federal, bem como da adoção automática de prazos parametrizados no sistema Portal de Compras do Governo Federal.

62. Tais limitações operacionais ou tecnológicas do Portal de Compras do Governo Federal não eximem a entidade do dever de cumprir rigorosamente a legislação vigente. Sendo assim, faz-se necessária a atuação do Serpro junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que o aludido Portal seja ajustado e permita a parametrização dos prazos previstos na Lei 13.303/2016. Essa medida tem o objetivo de evitar a reincidência da irregularidade e garantir que as demais empresas estatais, caso queiram, possam utilizar o Portal de Compras do Governo Federal em estrita conformidade com a legislação específica que as rege.

63. Em função do exposto, conclui-se pela **plausibilidade jurídica** das irregularidades apontadas no âmbito deste tópico, cabendo propor **ciência** à Unidade Jurisdicionada acerca da falha identificada no PE 91328/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes.



CONCLUSÃO

64. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

65. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está afastado o perigo da demora; está configurado o perigo da demora reverso; e há a plausibilidade jurídica em parte das alegações do denunciante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe indeferir a medida cautelar pleiteada.

66. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo denunciante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente denúncia como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposto a **ciência** a entidade da irregularidade verificada.

67. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

68. Não houve pedido de ingresso aos autos.

69. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

70. Não houve pedido de sustentação oral.

71. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

72. Em virtude do exposto, propõe-se:

72.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

72.2. no **mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

72.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

72.4. dar **ciência** ao Serpro - Regional São Paulo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 91328/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) ausência de elaboração de um estudo comparativo de custo total de propriedade (*Total Cost of Ownership*) que demonstrasse a efetiva vantajosidade econômica da marca escolhida frente a outras alternativas de mercado - inclusive demonstrando não compensar renunciar a um ou mais dos requisitos técnicos estabelecidos objetivando aumentar a competitividade nessa contratação -, limitando-se a justificar a contratação de forma qualitativa e a realizar uma pesquisa de preços restrita ao ecossistema do próprio fabricante, em afronta ao procedimento formal de padronização de tecnologia previsto no art. 77, §1º, do seu Regulamento de Licitações e Contratos; e

b) fixação de prazo para apresentação de propostas inferior ao mínimo legal de quinze dias úteis para a contratação de serviços (critério de menor preço/menor desconto), em afronta ao art. 39, inciso II, alínea 'a', da Lei 13.303/2016;

72.5. **informar** ao Serpro - Regional São Paulo e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

72.6. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, e das peças 35, 36 e 46, nos termos do §4º do art. 86 da Lei 13.303/2016; e

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

É o relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, noticiando a ocorrência de supostas irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico (PE) 91328/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Regional São Paulo (Serpro/SP). O certame em linha teve por objeto a contratação de plataforma unificada de observabilidade Dynatrace Managed, englobando serviços de implantação e prestação de serviços técnicos especializados sob demanda, com valor homologado em



R\$ 108.889.480,00 em favor da empresa Zello Tecnologia da Informação Ltda. para o período de sessenta meses.

2. O denunciante insurgiu-se contra o procedimento licitatório apontando, em síntese, três supostas irregularidades. A primeira e principal delas refere-se ao suposto direcionamento do certame por meio da exigência restritiva de marca e modelo exclusivos para a plataforma de observabilidade Dynatrace Managed, o que, a seu ver, teria restringido severamente a competição no mercado, alijando outras fabricantes aptas.

3. A segunda alegação diz respeito à suposta ausência de publicidade e transparência na condução da fase externa, afirmando que pedidos de esclarecimentos e impugnações enviados ao endereço eletrônico indicado no edital não teriam sido juntados aos autos do processo nem formalmente respondidos.

4. A terceira irregularidade apontada seria a inobservância dos prazos mínimos legais. Segundo o denunciante, o certame teria tramitado com uma celeridade atípica e injustificada, em prazo inferior a trinta dias entre publicação, disputa, adjudicação e assinatura.

5. Em exame preambular, acompanho a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) no sentido de que a denúncia preenche os pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, razão pela qual deve ser conhecida por esta Corte de Contas.

6. No tocante ao pedido de medida cautelar visando à paralisação ou suspensão dos atos decorrentes da contratação, cumpre analisar a presença dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, assim como a ausência de *periculum in mora* reverso.

7. Em relação ao *fumus boni iuris*, verifica-se que os indícios de irregularidade apontados pelo denunciante e analisados pela unidade instrutora conferem a fumaça do bom direito necessária ao preenchimento deste requisito para o exame da tutela de urgência.

8. Quanto ao *periculum in mora*, os elementos trazidos na oitiva prévia afastaram de pronto este pressuposto. Restou documentado que o Contrato 263.502 já foi celebrado com a empresa Zello Tecnologia da Informação Ltda. em 31/12/2025. Ademais, a estatal comprovou que a execução contratual não só se iniciou como já se encontra em estágio avançado. Atividades basilares de implantação, delineamento de arquitetura base e homologação de *scripts* já foram finalizadas.

9. Por outro lado, revelou-se configurado o *periculum in mora* reverso. A plataforma em contratação foi classificada pela área de Tecnologia da Informação da empresa pública como essencial e premente para a operação segura dos serviços da estatal. Eventual paralisação acarretaria implantação parcial de altíssimo risco, descontinuando o monitoramento técnico de milhares de aplicações críticas do Serpro. Isso traria o risco de colapso operacional e de indisponibilidade de serviços digitais em larga escala para a população.

10. Desse modo, ante a ausência do *periculum in mora* e a manifesta configuração do *periculum in mora* reverso — cujos riscos de colapso operacional e de descontinuidade na monitoração de serviços digitais críticos superam os indícios formais de irregularidade —, resta inviabilizada a concessão da tutela de urgência.

11. Passo agora ao exame de mérito das questões suscitadas, principiando pela discussão central do certame: a indicação expressa e exclusiva da marca Dynatrace Managed.

12. A jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a exemplo do que restou assentado nos Acórdãos 559/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e 2.829/2015-TCU-Plenário, de minha relatoria, estipula que a preferência por marca deve ser adotada com extremada excepcionalidade, exigindo robusta comprovação objetiva de indispensabilidade pautada em ampla e documentada pesquisa de mercado prévia.

13. O enquadramento legal invocado pela estatal para lastrear a indicação repousou no art. 47, inciso I, alínea “b”, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que faculta tal expediente quando restar comprovado que determinada marca ou modelo é o único capaz de atender ao objeto pretendido.

14. Compulsando o Estudo Técnico Preliminar (ETP) formalizado pelo Serpro, destaco que a unidade jurisdicionada logrou demonstrar a alta exigência tecnológica e de governança do seu



ambiente de missão crítica. Restou documentado que o mercado de observabilidade atua majoritariamente em nuvem pública (*Software* como Serviço - SaaS), modelo este que é absolutamente incompatível com a estrita política de soberania tecnológica exigida para os dados federais ali custodiados, obrigando que a solução operasse 100% *on-premises* (em *datacenter* da estatal).

15. Esse requisito imperativo eliminou *ab initio* soluções de mercado expressivas como Datadog, New Relic e o modelo da Cisco AppDynamics/Splunk, os quais dependem de externalidades ou possuem arquitetura híbrida incompatível.

16. Avançando para as demais fabricantes líderes – como IBM Instana, Elastic e Grafana –, o Serpro evidenciou limitações severas na arquitetura e na capacidade de automação local dessas ferramentas, como a necessidade de múltiplos agentes e configurações manuais, as quais inviabilizariam a “estratégia UTI” (alto nível de automação, implantação rápida com agente único e zero configuração manual) demandada pela infraestrutura da estatal.

17. Conclui-se, neste prisma qualitativo, que a exclusão dos demais *players* globais não decorreu de arbítrio ou preferências subjetivas de mercado, mas da aplicação rigorosa de restrições técnicas amparadas em reais necessidades de negócio e de soberania de dados.

18. Sob a vertente da economicidade, observo que a estatal buscou a vantajosidade na contratação por meio de negociação direta prévia com a fabricante da plataforma Dynatrace Managed. Tal iniciativa culminou na fixação de um teto de R\$ 22 milhões anuais apenas para o serviço de subscrição de licenças, o que representaria um desconto de aproximadamente 81% em comparação a acordos similares na Administração Pública, como o da Empresa de Informática do Governo do Estado de São Paulo (Prodesp), que estimou o mesmo licenciamento em cerca de R\$ 113 milhões anuais.

19. Contudo, em que pese o valor negociado, o procedimento administrativo conduzido pelo Serpro negligenciou o seu próprio normativo. Ao trilhar inequivocamente um rito de padronização tecnológica, o Serpro estava subordinado aos ditames do art. 77, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da própria empresa (RLC/Serpro).

20. O supramencionado dispositivo demanda que a indicação de marca e o estudo de aprisionamento tecnológico (*vendor lock-in*) sejam acompanhados compulsoriamente por uma avaliação comparativa de vantajosidade financeira, consubstanciada no cálculo do Custo Total de Propriedade (*Total Cost of Ownership* - TCO).

21. A lacuna do planejamento se evidenciou quando a estatal desclassificou os *players* concorrentes apenas com base em viabilidade técnica qualitativa, deixando de produzir estudos quantitativos (o TCO) que comprovassem não compensar renunciar a um ou mais requisitos técnicos restritivos frente aos prováveis ganhos econômicos gerados por uma ampla disputa aberta.

22. A pesquisa de preços final orbitou de forma restrita dentro do ecossistema de revendedoras da própria marca selecionada, o que enfraqueceu a plenitude da busca por razoabilidade. Configura-se, assim, falha procedimental digna de expedição de ciência, servindo de orientação pedagógica contundente para as futuras modelagens da empresa.

23. Avanço para a segunda irregularidade de aspecto material examinada nos autos, atinente ao prazo temporal estipulado para a fase de disputa. O Serpro fixou o interregno de dez dias úteis entre a publicação do edital e a sessão pública de lances.

24. Trata-se de objeto que alberga inequivocamente a contratação de prestação de serviços (serviço de subscrição, serviços técnicos e de implantação sob demanda), processada mediante critério de julgamento de menor preço.

25. A esse respeito, a Lei das Estatais é expressa em seu art. 39, inciso II, alínea “a”, ao estabelecer o imperativo de, no mínimo, quinze dias úteis para a apresentação de propostas neste tipo de contratação.

26. Em sede de oitiva, o Serpro informou que o prazo adotado seguiu seu normativo interno (Norma LA 008) e as parametrizações sistêmicas automáticas do Portal de Compras do Governo Federal, as quais já foram internalizadas com os parâmetros da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021).



27. Referida justificativa, embora explique a gênese da falha operacional e institucional, não alberga o condão de legitimar a ilegalidade. Os normativos internos de uma empresa estatal e as parametrizações de um sistema de tecnologia não têm autoridade para revogar, suspender ou suprimir os dispositivos mandatórios de sua legislação de regência especial (Lei 13.303/2016).

28. A importação de prazos previstos na Lei Geral (Lei 14.133/2021) é descabida quando a Lei Específica (Lei das Estatais) esgota a matéria de forma taxativa. Desse modo, também acolho a proposição da AudContratações no sentido de expedir ciência dessa ocorrência. Adicionalmente, recomendo a articulação entre o Serpro e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com vistas ao aperfeiçoamento do referido sistema de compras governamentais.

29. Quanto às alegações atinentes à sonegação de respostas a impugnações e à celeridade atípica excessiva visando desfavorecer o mercado, os exames da unidade instrutora escrutinaram os autos originais e comprovaram cabalmente a improcedência das afirmações. Não foram materializados empecilhos do órgão ao direito de petição ou à ampla defesa dos licitantes.

30. Portanto, ao sopesar o arcabouço fático, normativo e documental colacionado, manifesto a minha convicção pela procedência parcial da denúncia, resguardada a necessidade de correção de rumo para as contratações vindouras do Serpro.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1523/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.060/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados – Regional São Paulo/SP.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Ana Ceres Alves Timoteo (20312/OAB-PE), Aldo Maranhão Leite (57535/OAB-PE) e outros, representando Serpro - Regional São Paulo/SP.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 91328/2025 (contratação de plataforma unificada de observabilidade Dynatrace Managed), promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro),

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. 53 e 55 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 169, inciso V, 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, ante a ausência dos pressupostos do *periculum in mora* e pela configuração de *periculum in mora* reverso;
- 9.3. dar ciência ao Serpro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:



9.3.1. a ausência de elaboração de estudo comparativo quantitativo de custo total de propriedade (*Total Cost of Ownership*) que demonstre a efetiva vantajosidade econômica da marca escolhida frente a alternativas de mercado contraria o art. 77, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Serpro;

9.3.2. a fixação de prazo para a apresentação de propostas e lances inferior ao mínimo legal de quinze dias úteis, aplicável à contratação de serviços sob o critério de menor preço, afronta o disposto no art. 39, inciso II, alínea “a”, da Lei 13.303/2016;

9.4. recomendar ao Serpro, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que ajuste a parametrização do sistema Portal de Compras do Governo Federal, a fim de viabilizar a correta inserção dos prazos mínimos específicos previstos na Lei 13.303/2016;

9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contenham informações pessoais do denunciante e das peças 35, 36 e 46, nos termos do § 4º do art. 86 da Lei 13.303/2016;

9.6. encaminhar cópia desta decisão à unidade jurisdicionada e ao denunciante; e

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1523-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 004.112/2025-3

Natureza: Relatório de Monitoramento.

Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO. PROGRAMAS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS AGROPECUÁRIOS. PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE APROPECUÁRIA (PROAGRO). IMPLEMENTAÇÃO E CUMPRIMENTO PARCIAL DAS DELIBERAÇÕES. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO.

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 72), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 73-74):

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de monitoramento das deliberações constantes no Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário, que versou sobre auditoria no Banco Central do Brasil (BCB), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) com o objetivo de avaliar o desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, com foco especial no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

2. O presente trabalho verificará o cumprimento de determinações e recomendações decorrentes de auditoria operacional expressa no TC 014.798/2023-9.

II. HISTÓRICO

3. Em 2023, o TCU realizou auditoria operacional com foco no Proagro, política pública do governo federal que busca garantir o pagamento de financiamentos rurais de custeio agrícola quando a lavoura amparada tiver sua receita reduzida por causa de eventos climáticos ou pragas e doenças sem controle.

4. A auditoria foi decorrente da proposta de fiscalização 2691 (peça 8 do TC 004.701/2023-2) da então Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), atual Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) e autorizada por despacho, em 12 de maio de 2023, pelo Ministro Vital do Rêgo (peça 13 do TC 004.701/2023-2).

5. No âmbito desta fiscalização, constatou-se que o desenho do Proagro estava inadequado e com diversas fragilidades e riscos para a União. Tratava-se de um programa significativamente caro aos cofres públicos e que apresentava baixa efetividade como mecanismo de mitigação de riscos agropecuários.

6. Identificou-se que não havia limitação orçamentária para o Proagro, pois as indenizações tinham caráter obrigatório, exigindo bloqueios, cancelamentos e contingenciamentos de outras ações orçamentárias do Orçamento Geral da União, o que prejudicava o planejamento e a execução do orçamento federal.

7. Além disso, havia diversas deficiências na gestão e na operação do programa como: baixa qualidade na articulação e coordenação entre os entes envolvidos; falta de clareza na definição das responsabilidades e do público-alvo; existência de conflito de interesses na atuação das instituições financeiras e dos peritos no processo de comprovação de perdas; ausência de individualização de risco atuarial dos produtores; inexistência de supervisão e fiscalização efetivas do processo de comprovação de perdas e de mecanismos efetivos para mitigar os riscos dessas perdas.

8. Ademais, o Zoneamento Agrícola de Riscos Climáticos (Zarc) apresentava baixa efetividade como ferramenta mitigadora de risco do Proagro nas regiões com maior participação neste Programa.

9. O relatório de auditoria revelou ainda que o modelo do Proagro, à época da fiscalização, tenderia a transformar o Banco Central do Brasil em uma espécie de seguradora e o Tesouro Nacional em fundo garantidor das operações de crédito rural com recursos controlados, o que fez com que o Programa requisitasse aos cofres públicos o montante de R\$ 11,96 bilhões de 2015 a 2022, sem que se tenha promovido a modernização do setor rural brasileiro, estimulado o aumento de produtividade e a adoção de novas tecnologias e melhores práticas agrícolas, tampouco a promoção de padrão agropecuário mais sustentável.

10. Concluiu-se que, caso o modelo e as práticas de gestão então vigentes fossem mantidos, haveria o risco da necessidade de crescentes aportes orçamentários e ampliação do pagamento de indenizações indevidas pela vulnerabilidade de risco moral presente no programa.

11. Como resultado dos achados da auditoria, em 27/11/2024, foi prolatado o Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, com as seguintes deliberações:

‘9.1. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.1.1. encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta fundamentada de revisão ou redesenho do Proagro, visando à correção das seguintes falhas identificadas pela auditoria: ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária por parte da União; deficiência de articulação, coordenação e definição de responsabilidades entre os órgãos envolvidos na gestão do programa; imprecisão quanto ao público-alvo do Proagro; existência de conflitos de interesse e de risco moral entre envolvidos; fragilidades no controle e fiscalização, em especial das perdas registradas; e sobreposição de público-alvo com o



Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR);

9.1.2. quando da reformulação do Proagro, instrumentalize a política de modo a torná-la uma ferramenta de incentivo à adoção de novas tecnologias e de melhores formas de manejo, objetivando a redução de riscos agrícolas, o aumento da produtividade e a sustentabilidade do setor;

9.1.3. fomentem a adoção de tecnologias no processo de comprovação de perdas do Proagro, a exemplo de ferramentas de geocontrole, drones, sensoriamento remoto e inteligência artificial;

9.2. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com a Casa Civil, Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até que haja um possível redesenho do Proagro:

9.2.1. implemente estrutura clara de liderança para os diversos órgãos e entidades envolvidas no Programa, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ente, o estabelecimento de processos de articulação e coordenação, implantação de canais formais de comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de comitês e grupos de trabalho;

9.2.2. proponha alteração normativa para que a comprovação das perdas, no âmbito do Proagro, não seja efetuada pela instituição financeira que enquadrou a operação no programa;

9.3. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que normatize com clareza e precisão o público-alvo do Proagro, com possível foco na agricultura familiar, considerando, no mínimo, em relação à população afetada pelo programa, os seguintes detalhamentos: identificação; características; tamanho; distribuição geográfica; e mecanismos de redução de sobreposições com outros programas de mitigação de riscos agropecuários, especialmente o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural;

9.4. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária que avalie a oportunidade e conveniência de realizar novo projeto piloto com o intuito de avaliar a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR, diante dos indícios de melhores resultados desse segundo programa;

9.5. determinar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, regulamentem de forma clara e precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), especificando a estrutura responsável por organizar, planejar e executar as atividades de fiscalização, nos termos do art. 65-C da Lei 8171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017;

9.6. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore plano de ação visando à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, nos termos do art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017 e o art. 25, inciso VIII, do Decreto-Lei 200/1967, considerando na elaboração desse documento:

9.6.1. fiscalizações sistemáticas e representativas no programa;

9.6.2. regulamentação de processo administrativo sancionatório;

9.6.3. avaliação da conformidade dos encarregados de comprovação de perdas em relação ao Cadastro Nacional de Encarregados de Perdas do Proagro, adotando as medidas punitivas cabíveis, no caso de irregularidades inclusive de descredenciamento;

9.7. determinar ao Banco Central do Brasil e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, conjuntamente, promovam a realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, com maior número de indenizações deferidas no Proagro, nos últimos quatro anos, verificando, entre outros aspectos, o seguinte: conformidade dos procedimentos adotados pelos agentes operadores; conformidade e qualidade das verificações de perdas pelos peritos; manejos utilizados nas lavouras com deferimento de perdas, nos termos do art. 5º do Decreto 175/1991 c/c o art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8171/1991;

9.8. notificar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal e a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados de que o desenho atual do Proagro apresenta fragilidades que têm dificultado o alcance de seus objetivos, a exemplo do incentivo à produção agrícola e à modernização do setor rural brasileiro, por meio da adoção de novas tecnologias e melhores práticas



agrícolas e da promoção de padrão agropecuário mais sustentável;

9.9. autorizar a AudAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das determinações e recomendações prolatadas; e

9.10. arquivar os autos nos termos do artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.’

12. Em 31/3/2025, o Banco Central encaminhou os Ofícios 8039/2025-BCB/AUDIT (peça 4) e 8042/2025-BCB/AUDIT (peça 8), com informações sobre o cumprimento dos itens 9.5 e 9.3 do Acórdão, respectivamente.

13. Em abril de 2025, foram realizadas reuniões com o BCB (peça 19), o MDA (peça 21) e o Mapa (peça 20) para acompanhar a evolução do cumprimento das deliberações. Além disso, ainda em abril, o MDA encaminhou o plano de ação para supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, referente à determinação 9.6 do Acórdão (peça 11). Posteriormente, em 16/5/2025, foi realizada nova reunião com gestores do BCB (peça 18), a fim de acompanhar a execução do item 9.7.

14. Em 23/5/2025, foi expedido o Ofício de Requisição 26/2025 - AudSustentabilidade (peça 45) ao Banco Central, com o objetivo de solicitar informações complementares relativas ao item 9.3, bem como o encaminhamento de planos de ação referentes aos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1, 9.2.2 e 9.7 do Acórdão. Na mesma data, foi emitido o Ofício de Requisição 28/2025 - AudSustentabilidade (peça 47) ao Mapa, requisitando esclarecimentos quanto ao cumprimento do item 9.4 do referido Acórdão.

15. O Mapa encaminhou, em 9/6/2025, informações referentes ao cumprimento da determinação contida no item 9.5 (peça 32). Posteriormente, em 23/6/2025, apresentou resposta ao Ofício de Requisição do TCU, prestando esclarecimentos relativos ao item 9.4 (peça 51).

16. Na sequência, em 30/6/2025, o BCB respondeu ao Ofício de Requisição do TCU, por meio do Ofício 15251/2025-BCB/AUDIT (peça 37), com informações sobre os itens 9.1 e 9.2. Além disso, anexou a Nota Técnica 510/2025-BCB/DEROP (peça 38), contendo o plano de ação relativo ao item 9.7.

17. Em 4/7/2025, o MDA encaminhou informações referentes ao cumprimento da determinação contida no item 9.5 do Acórdão, reiterando que o item 9.6 vinha sendo atendido conforme o plano de ação previamente apresentado (peça 41). Quanto ao item 9.7, informou que foram desenvolvidas ações em articulação com o Banco Central, encaminhando, para tanto, a mesma Nota Técnica anteriormente apresentada pelo BCB, que contém o plano de ação relativo a esse item (peça 40).

18. Com o propósito de atualizar as informações sobre o andamento das deliberações do Acórdão, realizou-se, em 24/9/2025, reunião conjunta com gestores do BCB e do MDA (peça 54). Em seguida, em 26/9/2025, foram expedidos os Ofícios de Requisição 79/2025 - AudSustentabilidade ao BCB, solicitando novo plano de ação para o item 9.7, conforme discutido na reunião anterior (peça 55), e 80/2025 - AudSustentabilidade ao MDA, requerendo evidências adicionais do cumprimento das determinações 9.5 e 9.6 (peça 56).

19. Em resposta, o MDA encaminhou, em 8/10/2025, a Nota Técnica constante da peça 62, acompanhada das evidências solicitadas (peças 63 a 66). O BCB, por sua vez, respondeu ao ofício por meio das Notas Técnicas 599/2025-BCB/DEROP (peça 68), encaminhada em 6/10/2025; 416/2025-BCB/DEROP (peça 69), enviada em 8/10/2025; e 624/2025-BCB/DEROP (peça 71), encaminhada em 20/10/2025.

III. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

20. Seguem as análises para aferição do atendimento das deliberações prolatadas no Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário.

III.1. Deliberação 9.1.1

‘9.1. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.1.1. encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta fundamentada de revisão ou redesenho do Proagro, visando à correção das seguintes falhas identificadas pela auditoria: ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária por parte da União; deficiência de articulação, coordenação e definição de responsabilidades entre os órgãos envolvidos na gestão do programa; imprecisão quanto ao público-alvo do Proagro; existência de conflitos de interesse e de risco moral entre envolvidos; fragilidades no controle e fiscalização, em especial das perdas registradas; e sobreposição de público-alvo com o Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR);’

Situação que levou à proposição da deliberação

21. Conforme o relatório de auditoria, o desenho do Proagro tem gerado várias consequências negativas, entre elas: gastos ineficientes da União; interferência negativa no desenvolvimento do mercado de seguro rural privado; incentivos para que produtores empenhem menos esforços, peritos atestem mais perdas e seguradoras superestimem sinistros; distorção e desvio das funções essenciais do BCB; e perda potencial de beneficiários no



Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

22. No modelo vigente do Proagro, o Banco Central atua como administrador e, na prática, como uma seguradora, arcando integralmente com os riscos das operações, enquanto as instituições financeiras realizam apenas a parte operacional. Essa configuração, somada ao fato de que os recursos do Proagro não estão sujeitos a contingenciamento, tem resultado em recorrentes suplementações orçamentárias. Entre 2015 e 2022, por exemplo, a União repassou cerca de R\$ 11,97 bilhões ao programa, frente a uma dotação prevista de cerca de R\$ 6,06 bilhões.

23. Além do risco fiscal, verificou-se que este modelo propicia postura complacente dos agentes financeiros, uma vez que estes são diretamente beneficiados com a redução do risco de suas carteiras de créditos rural. No Proagro, os riscos são integralmente assumidos pela União, enquanto no PSR o governo apenas subsidia parte do prêmio (até 40% em algumas culturas), ficando a responsabilidade pelos sinistros a cargo das seguradoras privadas. Esse modelo do PSR proporciona maior economia de recursos públicos, simplifica a gestão e permite atender um número superior de beneficiários com menor custo.

24. Diante das evidências colhidas ao longo da auditoria, ficou clara a vantagem do PSR em relação ao Proagro em diversos aspectos: orçamentário, operacional, financeiro, além de ter fiscalização de mais fácil execução. Assim, concluiu-se pela necessidade de redesenho no Proagro, de forma a corrigir as fragilidades identificadas.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

25. Em reunião realizada em abril de 2025, o Banco Central informou que está em elaboração, no âmbito da própria instituição, proposta de projeto de lei com vistas à alteração da Lei 8.171/1991, marco legal que atualmente fundamenta o Proagro. Segundo informado, entre as alterações em estudo está a retirada da responsabilidade das instituições financeiras pelo processo de comprovação de perdas, medida que busca mitigar potenciais conflitos de interesse e reduzir o risco moral identificado no programa (peça 19, p. 2).

26. Além disso, o BCB apresentou quadro, Figura 1, contendo os principais problemas do programa, conforme indicado nesta recomendação, bem como as ações em andamento para seu enfrentamento (peça 19):

Figura 1 - Medidas adotadas e em estudo para a deliberação 9.1.1

RECOMENDAÇÃO	MEDIDAS ADOTADAS	MEDIDAS EM ESTUDO
Ausência de limitação e necessidades de suplementação orçamentária	Res. CMN 5.127 (ajuste ind. Zarc), 5.128 (ajuste GRM), 5.148 (alíquotas) e 5.198 (ajuste risco e Zarc)	Mecanismo de bloqueio de enquadramento p mitigar risco de suplementação
Deficiência na coordenação e definição de responsabilidades	Portarias MDA 14/25, 15/25 e 16/25	Maior integração com MDA e MAPA, formalização
Imprecisão público Proagro	Res. CMN 5.126 (redução limite Proagro)	Proposta mudança lei 8.171
Fragilidades controle e fiscalização	Portarias MDA 14/25, 15/25 e 16/25, Res. CMN 5.127 (sens remoto)	Proposta mudança lei 8.171
Sobreposição PSR	Res. CMN 5.126 (redução limite Proagro)	Proposta mudança lei 8.171

Fonte: Banco Central (peça 19, p. 2)

27. No que se refere à ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária por parte da União, o BCB informou que foram adotadas medidas para mitigar o problema.

28. A primeira delas foi a Resolução CMN 5.127/2024, que ajustou os limites de cobertura do Proagro, vinculando-os à probabilidade de perdas de rendimento por eventos meteorológicos adversos, conforme o Zarc. Antes dessa alteração, a cobertura era uniforme, independentemente do nível de risco (20%, 30% ou 40%). Com a nova regra, a cobertura passa a ser inversamente proporcional ao risco estimado pelo Zarc, de modo que quanto maior a probabilidade de perda, menor o percentual de cobertura.

29. Outra medida foi a Resolução CMN 5.128/2024, que modificou o cálculo da Garantia de Renda Mínima (GRM) e estabeleceu limite máximo de R\$ 9 mil para o seu valor. Na sequência, a Resolução CMN 5.148/2024 ajustou regras atinentes às alíquotas básicas de adicional para enquadramento de empreendimento no Proagro, além de divulgar uma tabela com as alíquotas de equilíbrio por município e produto. Essa alíquota representa o percentual que tornaria o programa autossustentável, dispensando a necessidade de subvenção governamental. Por fim, a Resolução CMN 5.198/2024 ajustou os limites de indenização com base nas alíquotas de equilíbrio



definidas para cada empreendimento.

30. Além das medidas já implementadas, o BCB informou que ainda se encontrava em estudo a criação de um mecanismo de bloqueio, destinado a mitigar o risco de novas suplementações orçamentárias no âmbito do Proagro.

31. Em reunião posterior, realizada em setembro de 2025, o Banco Central comunicou que o estudo do referido mecanismo se encontrava em fase final e que sua conclusão estava prevista para o final do ano, com a consequente publicação de resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) para sua formalização. Segundo o BCB, o mecanismo deverá reduzir significativamente o risco de ultrapassagem do orçamento do Tesouro Nacional destinado ao Proagro. Embora não elimine completamente o risco, este mecanismo deverá restringir a contratação do programa em regiões com maior probabilidade de perdas, permitindo que produtores que optem por assumir tais riscos o façam sem cobertura do Proagro (peça 54, p. 5).

32. Os demais problemas que devem ser abordados no processo de redesenho do Proagro serão examinados ao longo deste relatório, quando da análise dos respectivos itens do Acórdão. Assim, a deficiência de articulação, coordenação e definição de responsabilidades entre os órgãos envolvidos na gestão do programa será tratada no item 9.2.1. Já a imprecisão quanto ao público-alvo do Proagro e a sobreposição com o público do PSR serão abordadas no item 9.3. A existência de conflitos de interesse e de risco moral entre envolvidos será examinada no item 9.2.2, enquanto as fragilidades nos controles e na fiscalização, em especial das perdas registradas, serão analisadas nos itens 9.5 e 9.6.

33. Para fins de acompanhamento do atendimento desta recomendação, em 23/5/2025 foi expedido Ofício de Requisição ao Banco Central, solicitando a apresentação de plano de ação, elaborado em articulação com o MDA e o Mapa, contendo as medidas e os prazos necessários ao cumprimento da deliberação (peça 45). Em resposta, por meio do Ofício 15251/2025-BCB/AUDIT, datado de 30/6/2025, o BCB informou (peça 37):

‘No tema, a área Especializada desta Autarquia (Derop) informa sobre o item 9.1 que, após o recebimento de contribuições de outros órgãos envolvidos com o Proagro, a minuta existente foi revisada pela PGBC e encontra-se em análise final pela Diretoria para envio à Casa Civil. A versão atual atende os principais pontos da Recomendação do TCU, especificamente em relação à redução de conflito de interesses e redução de risco moral, ao propor que o processo de comprovação de perdas deixe de ser responsabilidade das instituições financeiras. Sugere um novo acompanhamento dentro de 60 dias. (...)’

Dessa forma, sugere que o andamento dessa recomendação seja postergado até que esse projeto de lei seja enviado ao Poder Legislativo, tendo mais clareza sobre seu andamento.’

34. Assim, o BCB não apresentou o plano de ação solicitado, limitando-se a propor acompanhamento posterior. Em 24/9/2025, foi realizada nova reunião com o órgão (peça 54), na qual se questionou o andamento da minuta do projeto de lei que pretende alterar dispositivos da Lei 8.171/1991, bem como se a proposta contempla medidas voltadas ao tratamento de todos os problemas identificados nesta recomendação.

35. O BCB informou que a minuta endereça praticamente todos os pontos indicados pelo TCU (peça 54, p. 5). Dentre os principais aspectos contemplados, destacam-se: (i) eliminação dos conflitos de interesse, considerando que atualmente as instituições financeiras são responsáveis pela comprovação de perdas; (ii) criação da figura de um administrador do Proagro, que poderá ser distinto do BCB, permitindo que este deixe de exercer tal função no futuro; e (iii) transferência da comprovação de perdas para entidade privada contratada, preferencialmente seguradora, em razão de sua expertise na avaliação de sinistros (peça 54, p. 4).

36. O Banco Central acrescentou que a minuta foi revisada em relação à versão anteriormente apresentada ao TCU, incorporando contribuições da Procuradoria do BCB e comentários do MDA, e que será produzida uma nova versão consolidada. Contudo, informou que a minuta ainda não está finalizada para envio à Casa Civil (peça 54, p. 5).

37. Por fim, o BCB ressaltou que o projeto ainda não foi discutido com o governo, sendo necessária articulação com o Mapa e o MDA para seu aprimoramento antes do encaminhamento oficial à Casa Civil. Além disso, não há prazo definido para o envio da minuta, pois isso dependerá da agenda do Presidente do Banco Central, responsável por articular com as demais áreas do governo (peça 54, p. 5).

38. Embora o BCB já tenha adotado algumas medidas voltadas ao aprimoramento do Proagro, as quais mitigam algumas das falhas listadas na recomendação em análise, por meio da edição de diversas Resoluções do CMN, o efetivo redesenho do programa depende da alteração da Lei 8.171/1991, que constitui seu marco legal. A minuta de projeto de lei ainda se encontra em elaboração e, até o momento, não há prazo definido para seu encaminhamento à Casa Civil. Diante desse contexto, entende-se que a deliberação está em implementação.

Conclusão

39. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a recomendação 9.1.1 seja



considerada ‘em implementação’.

III.2. Deliberação 9.1.2

‘9.1. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.1.2. quando da reformulação do Proagro, instrumentalize a política de modo a torná-la uma ferramenta de incentivo à adoção de novas tecnologias e de melhores formas de manejo, objetivando a redução de riscos agrícolas, o aumento da produtividade e a sustentabilidade do setor;’

Situação que levou à proposição da deliberação

40. Conforme apontado no relatório de auditoria, os prêmios pagos no Proagro não guardam relação com as técnicas de manejo ou tecnologias empregadas pelos produtores. Não existe qualquer incentivo que estimule o aumento da produtividade nem a adoção de novas tecnologias ou de melhores práticas agrícolas, capazes de promover uma agropecuária mais sustentável. O próprio Banco Central do Brasil reconheceu que o programa não tem se mostrado eficaz em induzir o uso racional de tecnologias e de boas práticas agronômicas.

41. A adoção de práticas de manejo mais adequadas e sustentáveis pode contribuir para a redução do risco de perdas decorrentes de eventos climáticos adversos, além de elevar a produtividade agrícola.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

42. Ao ser questionado sobre esse item do acórdão, em reunião realizada em abril de 2025, o Mapa informou que pretende iniciar, no âmbito do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), o projeto-piloto denominado Zarc Nível de Manejo. Após a consolidação desse novo modelo, há a possibilidade de sua posterior implementação também no Proagro (peça 20, p. 1).

43. O Zarc Nível de Manejo foi abordado no relatório de auditoria, que destacou o potencial dessa metodologia para reduzir o risco de perdas de produção decorrentes de eventos climáticos adversos, segundo informado por técnicos da Embrapa. A ferramenta possibilitaria melhor distinção do nível técnico do produtor, permitindo melhor avaliação do risco individual. Segundo a Embrapa, pode-se viabilizar, inclusive, a criação de modalidades do PSR e Proagro levando em conta o nível de manejo.

44. Além disso, a Resolução CMN 5.148, de junho de 2024, incorporou redação que vai ao encontro do propósito dessa deliberação, conforme a seguir (peça 15, p. 9):

‘2 - Os empreendimentos conduzidos mediante emprego de tecnologias específicas poderão receber desconto sobre as alíquotas, observadas as seguintes condições:

a) o desconto nas alíquotas poderá ser aplicado a empreendimentos:

I - irrigados sem cobertura contra seca;

II - com proteção contra granizo, nos empreendimentos de ameixa, maçã, nectarina ou pêssego;

b) o percentual de desconto, que incidirá sobre as alíquotas de que tratam as alíneas ‘g’ e ‘h’ do item 3, será de:

I - 50% (cinquenta por cento), para empreendimentos irrigados sem cobertura contra seca e para empreendimentos de ameixa, maçã, nectarina ou pêssego com proteção contra granizo, no Proagro Mais;

II - 50% (cinquenta por cento), para empreendimentos irrigados sem cobertura contra seca e para empreendimentos de ameixa, maçã, nectarina ou pêssego com proteção contra granizo, no Proagro Tradicional;’

45. Para fins de acompanhamento do atendimento desta recomendação, foi expedido, em 23/5/2025, Ofício de Requisição ao BCB, solicitando a apresentação de plano de ação, elaborado em articulação com o MDA e o Mapa, contendo as medidas e os prazos necessários ao cumprimento da deliberação (peça 45). Em resposta, por meio do Ofício 15251/2025-BCB/AUDIT, de 30/6/2025, o Banco Central manifestou-se de forma geral em relação ao item 9.1, sem discriminar os subitens, não encaminhou o plano de ação solicitado e sugeriu a realização de novo acompanhamento dentro de 60 dias (peça 37).

46. Em 24/9/2025, foi realizada reunião com gestores do BCB e do MDA (peça 54), na qual foram questionadas as medidas adotadas pelos órgãos para o atendimento da recomendação. O BCB informou que o foco atual da instituição está na proposta de alteração da Lei 8.171/1991, considerada necessária para viabilizar o redesenho do Proagro (item 9.1.1). Destacou, contudo, que essa alteração envolve componente político inerente ao processo, razão pela qual não apresentou plano de ação, sugerindo apenas o acompanhamento periódico do avanço das medidas (peça 54, p. 6).

47. O MDA, por sua vez, informou que diversas ações já vêm sendo adotadas. Destacou, entre elas, a retomada da supervisão dos encarregados de comprovação de perdas, medida que cria um mecanismo de estímulo à qualidade das perícias. Segundo o órgão, o aperfeiçoamento das perícias atua como fator indutor da adoção de melhores tecnologias pelos produtores rurais (peça 54, p. 6).

48. Apesar das iniciativas mencionadas, ainda se verifica a necessidade de maior esforço por parte dos órgãos



envolvidos no sentido de fomentar o uso de novas tecnologias e de melhores práticas de manejo agrícola. Embora o Zarc Nível de Manejo represente um avanço e uma potencial solução para vincular o risco às condições tecnológicas das propriedades, a iniciativa ainda se encontra em estágio incipiente, restrita à fase de projeto-piloto, sem previsão concreta de aplicação no Proagro.

49. Ademais, o BCB e o MDA não vêm adotando, no momento, medidas específicas voltadas ao atendimento deste item do acórdão. Assim, entende-se que esta deliberação não foi implementada.

Conclusão

50. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a recomendação 9.1.2 seja considerada **‘não implementada’**.

III.3. Deliberação 9.1.3

‘9.1. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.1.3. fomentem a adoção de tecnologias no processo de comprovação de perdas do Proagro, a exemplo de ferramentas de geocontrole, drones, sensoriamento remoto e inteligência artificial;’

Situação que levou à proposição da deliberação

51. A auditoria constatou que praticamente não havia supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro. Em conversa com gestores da área, foi sugerido que tecnologias avançadas poderiam auxiliar nessa supervisão. A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), por exemplo, propôs a combinação de inteligência artificial e sensoriamento remoto, permitindo coletar e analisar imagens de satélite das áreas seguradas pelo Proagro, identificando parâmetros como tipo de cultura, estágio de desenvolvimento, cobertura vegetal e saúde das plantas.

52. Conforme o relatório de auditoria, o BCB destacou que já existem recursos disponíveis, como imagens de satélite, radares meteorológicos e drones, que podem ser usados para verificação de perdas. Segundo a autarquia, essas tecnologias reduzem custos, simplificam a burocracia, permitem avaliação paramétrica das coberturas e ajudam a minimizar erros ou desvios nas perícias.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

53. Em reunião realizada em abril de 2025, o BCB informou que a Resolução CMN 5.127, de abril de 2024, passou a prever a obrigatoriedade do uso de sensoriamento remoto na comprovação de perdas do Proagro (peça 19, p. 2). De acordo com a referida resolução (peça 15, p. 2):

‘5-A - Para as comunicações de perdas relativas a empreendimentos enquadrados a partir de 1º de julho de 2024, o agente deve verificar, **por meio do emprego de ferramentas de sensoriamento remoto** de que trata o MCR 2-7-3-’a’, **se efetivamente houve emergência da lavoura e se foram respeitadas as recomendações do Zarc**, observadas as seguintes condições:

- a) ficam dispensadas da verificação de que trata o caput as culturas para as quais não exista tecnologia de sensoriamento remoto apta a determinar a emergência ou a observância às recomendações do Zarc;
- b) a verificação de que trata o caput deve ser efetuada antes da realização de comprovação de perdas, cabendo ao agente disponibilizar as informações obtidas por meio do sensoriamento remoto ao responsável pela comprovação de perdas;
- c) o responsável pela comprovação de perdas deverá considerar as informações obtidas por meio do sensoriamento remoto fornecidas pelo agente como subsídio técnico à execução de suas atividades e ao preenchimento do relatório de comprovação de perdas; **(grifo nosso)**’

54. A norma, portanto, tornou obrigatória a utilização do sensoriamento remoto tanto pelas instituições financeiras (IFs) quanto pelos peritos responsáveis pela comprovação de perdas, devendo as informações obtidas por essa via subsidiar a execução das atividades de perícia.

55. Em reunião posterior com o BCB, realizada em 24/9/2025, foi questionado se as IFs estavam cumprindo com essa norma. O BCB informou ter realizado investigação junto às principais instituições, com seleção de algumas operações, constatando que as exigências vêm sendo observadas e o processo está implementado. Ressaltou, contudo, que ainda não foi conduzido estudo de impacto orçamentário decorrente dessa medida (peça 54, p. 6).

56. Adicionalmente, a Portaria MDA 15/2025, de março de 2025, que define as competências da Coordenação-Geral de Seguro da Agricultura Familiar (CGSEAF), incluiu entre suas atribuições a realização de verificações com uso de imagens de satélite e outras ferramentas de sensoriamento remoto (peça 6). Questionado, o MDA informou que a tecnologia já vem sendo aplicada, com o uso da Rede Mais (Programa Brasil Mais) e de outras fontes, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (peça 54, p. 6).



57. Além disso, segundo o BCB, a minuta de alteração da Lei 8.171/1991 — atualmente em elaboração — contempla dispositivo que institui o uso do sensoriamento remoto e de métodos paramétricos no processo de comprovação de perdas do Proagro (peça 54, p. 6).

58. Diante do exposto, verifica-se que houve avanços na incorporação de tecnologias no processo de comprovação de perdas, em especial com a edição da Resolução CMN 5.127/2024 e da Portaria MDA 15/2025, bem como com as iniciativas em curso para atualização do marco legal do Proagro. Assim, considera-se a recomendação implementada.

Conclusão

59. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a recomendação 9.1.3 seja considerada **‘implementada’**.

III.4. Deliberação 9.2.1

‘9.2. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com a Casa Civil, Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até que haja um possível redesenho do Proagro:

9.2.1. implemente estrutura clara de liderança para os diversos órgãos e entidades envolvidas no Programa, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ente, o estabelecimento de processos de articulação e coordenação, implantação de canais formais de comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de comitês e grupos de trabalho;’

Situação que levou à proposição da deliberação

60. Conforme relatório de auditoria, foram identificadas deficiências na articulação e coordenação entre BCB, MDA, Mapa e demais entes envolvidos no Proagro. Constatou-se a inexistência de mecanismos efetivos de coordenação, de estruturas de liderança bem definidas, de clareza na definição de papéis e responsabilidades e de canais formais de comunicação como comitês e grupos de trabalho.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

61. Em reunião realizada em abril de 2025, o Banco Central apresentou as medidas adotadas visando atender à deliberação 9.1.1, que também tratava de aspectos relacionados à deficiência na coordenação e na definição de responsabilidades, conforme Figura 1. Em relação a este tema, o BCB informou que as Portarias MDA 14, 15 e 16 trouxeram maior clareza ao processo de comprovação de perdas. Contudo, destacou que a formalização de uma integração mais estruturada com o MDA e o Mapa ainda se encontrava em estudo (peça 19, p. 2).

62. As portarias mencionadas pelo BCB, por tratarem especificamente do processo de comprovação de perdas, serão analisadas na seção deste relatório referente ao item 9.5 do Acórdão. Embora essas normas envolvam competências do MDA, sua aplicação restringe-se ao referido processo, não abrangendo a governança do Proagro de forma geral.

63. Além disso, o MDA informou, em reunião realizada em abril de 2025, que estuda a criação de um comitê gestor do Proagro, com estrutura e funcionamento similares ao Comitê Gestor do Seguro Rural. Esse comitê contaria com a participação do Mapa, do BCB e de órgãos da área econômica, com a finalidade de promover a tomada de decisões conjunta (peça 21, p. 4).

64. Na mesma reunião, o MDA relatou que o Banco Central não o consultou previamente antes da edição de algumas resoluções do CMN relacionadas ao Proagro (peça 21, p. 1), o que evidencia que ainda há baixa articulação entre os órgãos responsáveis pela gestão do Programa.

65. Para fins de acompanhamento da implementação desta recomendação, foi expedido, em 23/5/2025, ofício de requisição ao BCB, solicitando a apresentação de plano de ação, elaborado em articulação com o MDA e o Mapa, contendo as medidas e os prazos necessários ao cumprimento desta deliberação (peça 45). Em resposta, por meio do Ofício 15251/2025-BCB/AUDIT, de 30/6/2025, o BCB informou (peça 37):

‘No que tange ao disposto no item 9.2, destaca a Unidade Especializada que, ao longo do processo natural de interação com os demais órgãos, esse assunto foi discutido e, em função da existência de diversas demandas urgentes relacionadas ao Plano Safra, não foi possível ainda definir a maneira mais adequada de tornar esse relacionamento mais formal, pretende-se avançar nesse tema ao longo do segundo semestre de 2025. Nessa esteira, sugere-se novo acompanhamento no final de dezembro/2025.’

66. Dessa forma, o BCB não apresentou plano de ação conforme solicitado, limitando-se a indicar a intenção de avançar no tema até o final do segundo semestre de 2025 e sugerindo novo acompanhamento em dezembro do mesmo ano.

67. Em reunião posterior com gestores do BCB e do MDA, realizada em 24/9/2025, foram solicitadas informações quanto às ações efetivamente adotadas para atender à recomendação, bem como sobre o andamento da proposta de criação de um comitê gestor do Proagro, anteriormente mencionada pelo MDA (peça 54, p. 4 e



5).

68. Na ocasião, o BCB informou que o órgão tem direcionado esforços principalmente à elaboração da minuta de alteração da Lei 8.171/1991, considerada medida estrutural, razão pela qual não houve avanços significativos quanto à implementação desta recomendação. O MDA, por sua vez, afirmou que, para a criação de um comitê gestor com efetividade, seria necessária a alteração legislativa, que tem sido o foco de sua atuação (peça 54, p. 4 e 5).

69. Diante do exposto, conclui-se que não houve avanços concretos na implementação desta deliberação. Embora o MDA tenha manifestado a intenção de criar um comitê gestor do Proagro e o BCB tenha reconhecido a necessidade de formalizar mecanismos de coordenação, não foram realizadas ações efetivas nesse sentido. Ademais, o BCB não apresentou o plano de ação solicitado pelo TCU. Assim, entende-se que a recomendação não foi implementada.

Conclusão

70. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a recomendação 9.2.1 seja considerada '**não implementada**'.

III.5. Deliberação 9.2.2

'9.2. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com a Casa Civil, Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até que haja um possível redesenho do Proagro:

9.2.2. proponha alteração normativa para que a comprovação das perdas, no âmbito do Proagro, não seja efetuada pela instituição financeira que enquadrou a operação no programa;'

Situação que levou à proposição da deliberação

71. A auditoria identificou conflito de interesses na operacionalização do Proagro, uma vez que o art. 65-B da Lei 8.171/1991 determina que a comprovação das perdas seja realizada pela própria instituição financeira que concedeu o crédito, sendo que os bancos são alguns dos principais beneficiários dos recursos, utilizando-se da indenização feita pelo Proagro para proteger suas carteiras de crédito e garantir maiores índices de adimplência.

72. A atuação das instituições financeiras em todas as etapas do Proagro — desde o enquadramento do produtor até o julgamento dos pedidos de cobertura — compromete a independência das perícias, sobretudo porque os peritos responsáveis pela verificação das perdas são contratados pelos próprios bancos. Essa situação cria incentivos que podem reduzir o rigor das avaliações e elevar o risco de pagamentos indevidos.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

73. Em reunião realizada em abril de 2025, o Banco Central informou que está em elaboração, no âmbito da própria instituição, proposta de projeto de lei com vistas à alteração da Lei 8.171/1991. Segundo o BCB, entre as mudanças em estudo está a retirada da responsabilidade das instituições financeiras pela comprovação das perdas no Proagro, medida que visa mitigar potenciais conflitos de interesse e reduzir o risco moral identificado na política (peça 19, p. 2).

74. O MDA, por sua vez, informou que no momento não seria possível retirar completamente as instituições financeiras do processo. Segundo o órgão, está sendo elaborada proposta intermediária para reduzir a participação dos bancos por meio da criação de uma central de análise, responsável por consolidar os processos encaminhados por todas as instituições financeiras. A intenção seria automatizar o máximo possível as etapas de análise, utilizando ferramentas de inteligência artificial e um aplicativo padronizado para o trabalho dos peritos (peça 21, p. 4).

75. Para fins de acompanhamento da implementação desta recomendação, foi expedido, em 23/5/2025, ofício de requisição ao BCB, solicitando a apresentação de plano de ação, elaborado em articulação com o MDA e o Mapa, contendo as medidas e os prazos necessários ao cumprimento desta deliberação (peça 45). Em resposta, por meio do Ofício 15251/2025-BCB/AUDIT, de 30/6/2025, o BCB informou que 'encaminhará à Casa Civil minuta de projeto de lei que aborda diretamente o processo de comprovação de perdas, retirando a responsabilidade de sua execução pelo agente financeiro' (peça 37). Contudo, o BCB não apresentou o plano de ação solicitado.

76. Em reunião posterior com gestores do BCB e do MDA, realizada em 24/9/2025, o Banco Central relatou que a minuta de alteração da Lei 8.171/1991 foi revisada em relação à versão anteriormente apresentada ao TCU, incorporando contribuições da Procuradoria do BCB e comentários do MDA. Informou, entretanto, que o texto ainda se encontrava em elaboração, não estando finalizado para envio à Casa Civil (peça 54, p. 5). O órgão destacou que a minuta contempla, entre seus principais pontos, a eliminação do conflito de interesses existente na atual estrutura do Proagro, por meio da transferência da responsabilidade pela comprovação de perdas a ente privado contratado especificamente para essa finalidade — preferencialmente uma seguradora, em razão da



expertise técnica para esse tipo de avaliação (peça 54, p. 4).

77. Na mesma ocasião, o MDA foi questionado sobre eventuais providências adotadas para a criação da central de análise proposta anteriormente. O órgão informou que ainda não foram realizadas ações concretas, justificando que a o ideal seria a aprovação da minuta elaborada pelo BCB. Contudo, caso a tramitação da proposta legislativa não evolua, será necessário avaliar outras soluções alternativas (peça 54, p. 5).

78. Diante do exposto, verifica-se que, embora ainda não tenham sido implementadas medidas concretas para o cumprimento da recomendação, o Banco Central vem envidando esforços para propor alterações na Lei 8.171/1991, incluindo, entre os principais pontos, a retirada das instituições financeiras do processo de comprovação de perdas. Assim, considera-se que a deliberação está em implementação.

Conclusão

79. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a recomendação 9.2.2 seja considerada **‘em implementação’**.

III.6. Deliberação 9.3

‘9.3. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que normatize com clareza e precisão o público-alvo do Proagro, com possível foco na agricultura familiar, considerando, no mínimo, em relação à população afetada pelo programa, os seguintes detalhamentos: identificação; características; tamanho; distribuição geográfica; e mecanismos de redução de sobreposições com outros programas de mitigação de riscos agropecuários, especialmente o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural;’

Situação que levou à proposição da deliberação

80. Conforme identificado na auditoria, tanto o Decreto 175/1991, que dispõe sobre o Proagro, quanto a Lei 8.171/1991 não delimitam adequadamente a população-alvo do programa, referindo-se genericamente ao ‘produtor rural’ como beneficiário. Essa indefinição amplia o risco de sobreposição com outros instrumentos de mitigação de riscos agropecuários, notadamente o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). A comparação entre os normativos do Proagro e do PSR evidencia que ambos se destinam a produtores rurais, o que aumenta a possibilidade de beneficiários comuns entre as duas políticas.

81. Além disso, conforme orienta o Guia Prático de Análise Ex-ante - Avaliação de Políticas Públicas, são informações relevantes para identificação e caracterização do público-alvo de uma política ou programa governamental: a identificação da população afetada, suas características, o tamanho e a distribuição geográfica.

82. A ausência desses elementos no Proagro pode gerar consequências como a sobreposição de programas com os mesmos beneficiários, imprevisibilidade orçamentária — em razão da falta de clareza quanto à abrangência do público a ser atendido — e o desvirtuamento dos objetivos da política, ao atingir um público que não necessita do benefício e/ou não adota práticas agropecuárias mais sustentáveis.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

83. Em resposta a esta deliberação, o Banco Central encaminhou o Ofício 8042/2025-BCB/AUDIT, apresentando informações sobre as ações adotadas para atendimento do item, conforme abaixo (peça 8, p. 2):

‘A propósito, a área técnica responsável informa que Conselho Monetário Nacional (CMN), após discussões com os Ministérios envolvidos, aumentou o foco do Proagro na agricultura familiar ao publicar a Resolução CMN 5.126/2024 (Anexo 1), que reduziu o limite de enquadramento do Proagro para R\$ 270.000,00 (duzentos e setenta mil reais), que corresponde aproximadamente ao limite de crédito permitido pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) somado aos enquadramentos possíveis de Garantia de Renda Mínima e Parcela de Investimento, restringindo a possibilidade de sobreposição com o público do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).’

84. Em reunião posterior, realizada em abril de 2025, os gestores do BCB informaram que, embora a medida ainda permita a entrada de agricultores não familiares no Proagro, a redução do limite de enquadramento contribuiu significativamente para restringir esse público. Destacaram, contudo, que a plena focalização do programa na agricultura familiar dependeria de alteração legislativa (peça 19, p. 2).

85. Além disso, conforme a Figura 1, o BCB apresentou as medidas adotadas para solucionar a imprecisão na definição do público-alvo do Proagro e a sobreposição do programa com o PSR. Para ambos os problemas, o Banco informou que está em estudo uma proposta de alteração da Lei 8.171/1991.

86. Ressalta-se que o art. 59 da referida lei define de forma genérica o ‘produtor rural’ como público-alvo do programa, enquanto o art. 65-A institui, no âmbito do Proagro, o Proagro Mais, voltado especificamente aos agricultores familiares. Dessa forma, a delimitação adequada do público beneficiário depende, de fato, de alteração legislativa.



87. Em reunião realizada com o MDA, também em abril de 2025, os gestores do órgão manifestaram que a simples redução do limite de enquadramento — de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil — representa apenas parte da solução. Ressaltaram defender que o Proagro se restrinja exclusivamente aos agricultores familiares, propondo que o público do Proagro tradicional migre gradualmente para o PSR, com o reforço orçamentário deste último (peça 21, p. 1).

88. Cumpre destacar que o Acórdão foi prolatado em 27/11/2024, posteriormente à edição da Resolução CMN 5.126/2024. No voto condutor da deliberação, o Ministro Relator observou que (TC 014.798/2023-9, peça 166, p. 5 e 6):

‘Em adicional, esclareço que o valor máximo de cobertura foi reduzido de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil por ano agrícola em cada empreendimento enquadrado, em abril desse ano, por meio da Resolução CMN 5.126 do Conselho Monetário Nacional. A medida buscou, dentre outros objetivos, reduzir a sobreposição do Proagro com o PSR, atendendo, em parte, à recomendação anterior.’

89. Dessa forma, o Ministro Relator entendeu que a redução do limite de cobertura para R\$ 270 mil atendia apenas parcialmente a esta recomendação.

90. Para fins de acompanhamento da implementação desta deliberação, foi expedido, em 23/5/2025, Ofício de Requisição ao Banco Central, solicitando informações sobre eventuais ações adicionais, além das promovidas pela Resolução CMN 5.126/2024, com vistas à normatização do público-alvo do Proagro (peça 45). Na resposta encaminhada (peça 37), o BCB não comentou a respeito deste item do Acórdão.

91. Em nova reunião com representantes do BCB e do MDA, realizada em 24/9/2025, o BCB informou que o limite de enquadramento do Proagro foi novamente reduzido, desta vez para R\$ 200.000,00, conforme Resolução CMN 5.224/2025. Explicou que a redução vem sendo utilizada como mecanismo indireto de focalização, considerando que, pela legislação vigente, não é possível restringir formalmente a adesão de produtores não familiares ao programa. Esclareceu ainda que a minuta de alteração da Lei 8.171/1991, atualmente em elaboração, trata do funcionamento do Proagro, mas não define expressamente o público-alvo (peça 54, p. 4).

92. Assim, verifica-se que as reduções sucessivas do limite de enquadramento do Proagro — de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil (Resolução CMN 5.126/2024) e, posteriormente, para R\$ 200 mil (Resolução CMN 5.224/2025) — contribuíram para direcionar o programa à agricultura familiar. Contudo, não houve normatização clara e precisa do público-alvo, conforme previsto na deliberação. Permanecem ausentes o detalhamento das características, tamanho e distribuição geográfica dos beneficiários. Ademais, a minuta de alteração legislativa em elaboração pelo BCB não contempla dispositivos que tratem desse aspecto. Diante disso, entende-se que esta recomendação se encontra parcialmente implementada.

Conclusão

93. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a recomendação 9.3 seja considerada **‘parcialmente implementada’**.

III.7. Deliberação 9.4

‘9.4. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária que avalie a oportunidade e conveniência de realizar novo projeto piloto com o intuito de avaliar a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR, diante dos indícios de melhores resultados desse segundo programa;’

Situação que levou à proposição da deliberação

94. Conforme evidenciado no relatório de auditoria, o PSR apresentou vantagens em relação ao Proagro sob diversos aspectos: orçamentário, operacional, financeiro, além de ter fiscalização de mais fácil execução.

95. Além disso, no ano-safra 2020/2021, o Mapa conduziu um projeto piloto voltado a agricultores familiares produtores de soja, milho (1ª safra), uva e maçã, com o intuito de promover a transição de beneficiários do Proagro para o PSR. Para incentivar a adesão, foram oferecidos percentuais mais elevados de subvenção ao prêmio do seguro rural, de forma que os produtores pudessem contratar apólices no âmbito do PSR em condições mais vantajosas.

96. Segundo relatório do Mapa, das quatro culturas atendidas, em todos os casos os produtores tiveram no piloto taxa média de prêmio efetiva inferior ao observado no Proagro Mais (alíquota de adicional) ao receberem subvenção de 60% para grãos e frutas. O projeto, entretanto, foi descontinuado em virtude de restrições orçamentárias e aumento nos preços de produtos segurados.

97. Diante das vantagens do PSR sobre o Proagro identificadas pela auditoria, o Ministério Público junto ao TCU propôs a inclusão de recomendação ao Mapa para que avaliasse a oportunidade e conveniência de realizar novo projeto piloto com intuito de promover a transição de produtores atualmente cobertos pelo Proagro para o PSR (TC 014.798/2023-9, peça 164, p. 4).



Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

98. Em reunião realizada em abril de 2025, o Ministério da Agricultura informou que, no ano safra 2020/2021, foi conduzido projeto-piloto com o objetivo de avaliar a migração de parte do público do Proagro para o PSR. Segundo o Mapa, a proposta partiu do entendimento de que o Proagro deveria atuar apenas nos segmentos em que o mercado privado de seguros não atende. O projeto-piloto demonstrou que parcela dos produtores, inclusive beneficiários do Pronaf, poderia ser atendida pelas seguradoras privadas, utilizando recursos do PSR. O resultado foi considerado um sucesso, tendo sido utilizado integralmente o orçamento disponível, com necessidade de suplementação de recursos (peça 20).

99. Ainda conforme o Mapa, o projeto não teve continuidade porque a pasta avaliou que, diante da escassez orçamentária do PSR, não seria adequado destinar parte dos recursos do programa exclusivamente a produtores vinculados ao Pronaf, uma vez que esses já dispõem da possibilidade de aderir ao Proagro. O Ministério relatou que, atualmente, o PSR não consegue atender nem mesmo à metade da demanda existente, em razão da insuficiência de recursos. Assim, somente após o reforço orçamentário do PSR, o projeto-piloto poderia voltar a ser considerado viável (peça 20).

100. Em 23/5/2025, foi emitido o Ofício de Requisição 28/2025 - AudSustentabilidade (peça 47) ao Mapa, requisitando esclarecimentos quanto ao cumprimento do item 9.4 do Acórdão. Em resposta, encaminhada em 23/6/2025, o Mapa informou que (peça 51):

‘No que concerne às atividades desenvolvidas por este DEGER, informamos que, haja vista os sucessivos cortes e contingenciamentos que atingem o orçamento do PSR todos os anos, este DEGER entende não ser viável economicamente o retorno do projeto-piloto do PRONAF, pois ao se destinar recursos exclusivos para os produtores vinculados a este Programa, os demais produtores deixam de ser atendidos, dada a limitação orçamentária do PSR.

Em complemento, esclarecemos que enquanto o produtor vinculado ao PRONAF possui também a opção de aderir ao Proagro, aqueles produtores não vinculados ao crédito rural possuem apenas a opção de contratar diretamente o seguro rural e assim tentar participar do PSR. Nesse sentido, para o retorno do projeto piloto, entendemos que deveria haver tanto a aprovação de um montante orçamentário para o PSR condizente com a demanda do setor produtivo como a implementação de uma solução definitiva para os contingenciamentos orçamentários que prejudicam rotineiramente a gestão desse Programa.’

101. Dessa forma, verifica-se que o Mapa não adotou medidas para implementação da deliberação, tendo justificado que, no atual cenário de restrição orçamentária, a destinação de parte dos recursos do PSR ao projeto-piloto poderia prejudicar o atendimento dos demais produtores. Assim, o item não foi implementado até o momento, em razão da limitação de recursos e da necessidade de priorização do público já atendido pelo PSR.

102. Cumpre ressaltar que a jurisprudência do TCU estabelece que as recomendações exaradas por este Tribunal não são cogentes, sua implementação depende da avaliação discricionária dos gestores. Esse entendimento pode ser verificado, por exemplo, no voto do Ministro-Relator Vital do Rêgo no Acórdão 1.352/2022-TCU-Plenário:

‘Como já assinalado, repito que o acatamento de recomendações feitas pelo TCU é sempre subordinado à consideração do destinatário quanto à conveniência, oportunidade, operacionalidade, disponibilidade de recursos financeiros e humanos, entre outras condicionantes.’

103. Esse posicionamento também está normatizado no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que regulamenta a elaboração de deliberações no TCU:

‘As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, **cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las** (grifo nosso).’

104. Diante do exposto, constata-se que o Mapa não implementou as medidas previstas na deliberação, por entender que, diante da limitação orçamentária do PSR e da necessidade de priorizar a execução regular do programa, não é oportuno retomar o projeto-piloto no momento. A justificativa apresentada encontra respaldo na jurisprudência do TCU.

Conclusão

105. Diante das justificativas apresentadas pelos gestores para não realizar novo projeto piloto, bem como da jurisprudência do TCU apresentada acima em relação às recomendações, propõe-se que a deliberação 9.4 seja considerada ‘**não implementada**’ e dispensado novo monitoramento desta deliberação.

III.8. Deliberação 9.5

‘9.5. determinar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, regulamentem de forma clara e



precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), especificando a estrutura responsável por organizar, planejar e executar as atividades de fiscalização, nos termos do art. 65-C da Lei 8.171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017;’

Situação que levou à proposição da deliberação

106. O relatório de auditoria identificou que a supervisão e a fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro não vinham sendo realizadas e que, quando executadas no período de 2019 a 2022, por meio da Conab, não resultaram em ações de controle e de gestão efetivas visando mitigar os riscos identificados.

107. De acordo com o art. 65-C da Lei 8.171/1991, cabem ao Mapa e ao MDA, em articulação com o BCB, estabelecer conjuntamente as diretrizes para o credenciamento e a supervisão dos encarregados pela comprovação de perdas (peritos) do Proagro. O parágrafo único desse artigo e a Portaria Interministerial 2, de 11/5/2016, foram explícitos ao incumbir ao MDA a tarefa de credenciar e supervisionar os encarregados da comprovação de perdas.

108. Verificou-se, contudo, que o MDA não assumiu de fato essa atribuição, sob a justificativa de que não dispunha de estrutura física e institucional prevista para tais atividades em seu Regimento Interno. Constatou-se, assim, a ausência de fiscalização efetiva sobre as perícias do Proagro, agravada pela falta de clareza normativa quanto às atribuições de cada órgão no controle da política. Esse cenário ampliava o risco de fraudes e de uso inadequado dos recursos públicos do programa.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

109. Em referência a essa determinação do TCU, o Banco Central, o MDA e o Mapa informaram considerar a deliberação atendida com a publicação das Portarias MDA 14, 15 e 16, todas de 18 de março de 2025. As manifestações do BCB, do Mapa e do MDA constam, respectivamente, nas peças 4, 32 e 41, enquanto o conteúdo das referidas portarias pode ser consultado nas peças 5, 6 e 7.

110. A Portaria MDA 14 instituiu a Comissão de Monitoramento e Revisão Cadastral (CMRC) do Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas (CNEC) do Proagro. Conforme o art. 2º, a CMRC é composta por dois representantes do MDA, um do BCB e um do Mapa. Dentre suas atribuições, previstas no art. 1º, destacam-se a análise de situações com indícios de irregularidades no processo de comprovação de perdas e a aplicação de medidas cautelares e penalidades, conforme a natureza e gravidade das irregularidades constatadas.

111. A Portaria MDA 15 dispõe sobre as ações relacionadas ao credenciamento e à supervisão dos encarregados de comprovação de perdas do Proagro. Tais ações passam a ser conduzidas pela Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia (SAF) do MDA, por intermédio da Coordenação-Geral de Seguro da Agricultura Familiar (CGSEAF). Entre as competências da CGSEAF (art. 2º), destacam-se: a inspeção de processos de solicitação e pagamento de cobertura, incluindo os relatórios de comprovação de perdas; a realização de vistorias *in loco* em lavouras amparadas; e o uso de imagens de satélite e demais ferramentas de sensoriamento remoto para fins de supervisão. As irregularidades identificadas que apresentarem indícios de autoria e materialidade são encaminhadas à CMRC para adoção das providências cabíveis.

112. Dessa forma, observa-se que a supervisão direta dos peritos é exercida pelo MDA, por meio da CGSEAF. Havendo indícios confirmados de irregularidades, os casos são encaminhados à CMRC, responsável pela aplicação das penalidades cabíveis e composta por representantes do MDA, Mapa e BCB.

113. Por sua vez, a Portaria MDA 16 estabelece, no âmbito da CMRC, os procedimentos para apuração de irregularidades e aplicação de sanções administrativas aos peritos do Proagro. Após a apuração, a Comissão pode aplicar, conforme a gravidade do caso, advertência, suspensão temporária do CNEC ou descredenciamento do profissional.

114. As três portarias, em conjunto, regulamentam de forma clara e precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro, em conformidade com o que foi determinado pelo Acórdão do TCU.

115. Para verificar a efetiva implementação dessas atribuições, foi expedido, em 26/9/2025, ofício de requisição ao MDA (peça 56), solicitando informações sobre as ações de supervisão de peritos realizadas pela CGSEAF, bem como evidências do funcionamento da CMRC.

116. Em resposta, o MDA encaminhou, em 8/10/2025, a Nota Técnica constante da peça 62, informando que até o momento haviam sido realizadas 377 fiscalizações em lavouras amparadas pelo Proagro na região Sul do país. Como resultado, foram identificados 153 casos de comprovação de perdas com indícios de irregularidades significativas e potencial para abertura de processo na CMRC, ou seja, em 40,6% das fiscalizações foram identificados indícios de irregularidades graves, o que corrobora o cenário de riscos de fraudes relatados na



auditoria. Nove desses casos já possuíam elementos suficientes para abertura de processo, enquanto os demais encontravam-se em análise (peça 62, p. 6).

117. Adicionalmente, o MDA encaminhou as atas das primeiras reuniões da CMRC (peças 64, 65 e 66). Nas duas últimas (peças 65 e 66), constam listas de peritos com as penalidades propostas pela Comissão, evidenciando que ela se encontra em funcionamento e vem efetivamente apurando irregularidades e aplicando sanções.

118. Diante do exposto, conclui-se que a determinação do TCU foi cumprida, uma vez que as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos peritos foram devidamente regulamentadas e encontram-se em execução, em conformidade com o que foi estabelecido por esta Corte.

Conclusão

119. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a determinação 9.5 seja considerada **‘cumprida’**.

III.9. Deliberação 9.6

‘9.6. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore plano de ação visando à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, nos termos do art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8.171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017 e o art. 25, inciso VIII, do Decreto-Lei 200/1967, considerando na elaboração desse documento:

9.6.1. fiscalizações sistemáticas e representativas no programa;

9.6.2. regulamentação de processo administrativo sancionatório;

9.6.3. avaliação da conformidade dos encarregados de comprovação de perdas em relação ao Cadastro Nacional de Encarregados de Perdas do Proagro, adotando as medidas punitivas cabíveis, no caso de irregularidades inclusive de descredenciamento;’

Situação que levou à proposição da deliberação

120. A responsabilidade pelo credenciamento e supervisão dos encarregados da comprovação de perdas do Proagro pertence ao MDA, conforme previsto na Lei 8.171/1991. Após a extinção do Ministério em 2016, essas atribuições foram transferidas ao Mapa, retornando ao MDA com sua recriação em 2023. Constatou-se, contudo, que o MDA não retomou efetivamente essas funções, não realizando ações de fiscalização desde sua recriação. Além disso, no período em que a função esteve a cargo do Mapa (2019 a 2022), as ações eram ineficazes e pouco representativas para controlar o processo de comprovação de perdas.

121. Entre 2019 e 2022, a Conab realizou 1.125 vistorias em lavouras amparadas pelo Proagro, das quais 33,5% apresentaram irregularidades — percentual significativamente superior ao observado no PSR, que é inferior a 1%. Apesar desses achados, o Mapa limitou-se a encaminhar as informações ao Banco Central, sem adoção de medidas corretivas, aplicação de sanções ou descredenciamentos de peritos no Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas (CNEC). Também não havia, à época, norma regulamentando o processo administrativo sancionatório aplicável aos peritos.

122. Além disso, a auditoria apurou informações que indicam alto risco da falta de controle no processo de comprovação de perdas, como a média excessivamente alta de perícias realizadas por peritos, inclusive com alto quantitativo de visitas no mesmo dia. Havia peritos com mais de 750 perícias em um único ano, o que representa mais de 3 perícias por dia útil, trabalho implausível de ser realizado.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

123. Em resposta a esta deliberação, o MDA encaminhou, em abril de 2025, plano de ação para supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro (peça 11), conforme determinado no Acórdão. No referido plano, o MDA informou a criação da Coordenação-Geral de Seguro da Agricultura Familiar (CGSEAF), unidade responsável, entre outras atribuições, pela supervisão das atividades de comprovação de perdas do Proagro (peça 11, p. 6).

124. O MDA relatou que os trabalhos de supervisão de campo tiveram início em janeiro de 2025, em fase inicial com número restrito de vistorias em lavouras. Essas atividades compreendem visitas *in loco* por amostragem, com análise da qualidade dos Relatórios de Comprovação de Perdas (RCP), verificando se o perito registrou adequadamente a dimensão e a causa das perdas e o cumprimento das condições contratuais pelo agricultor. Está previsto, a partir de maio de 2025, o início de um fluxo sistemático de supervisão, com definição de amostras conforme a gravidade do evento e o risco de irregularidades (peça 11, p. 8).

125. Além disso, as atividades de supervisão por sensoriamento remoto também foram incluídas no plano e estão sendo iniciadas com o uso da RedeMAIS e do cubo de dados do INPE. O Ministério informou que (peça 11, p. 9):



‘O fluxo sistemático de supervisão com sensoriamento remoto está previsto para iniciar no mês de maio de 2025. Nesse primeiro momento, o uso dessas ferramentas será direcionado principalmente para situações em que há suspeita de irregularidades, mas as lavouras já foram colhidas prejudicando o monitoramento de campo. A amostragem será definida em função da necessidade em cada situação.’

126. O MDA apresentou ainda um cronograma de implementação com as etapas e prazos das ações previstas no plano (peça 11, p. 11), conforme ilustrado na Figura 2.

[Figura 2 – constante do Relatório de Monitoramento, à peça 72, p. 23]

127. Em reunião realizada com o MDA em setembro de 2025, foi questionado se o fluxo sistemático de supervisão dos peritos, previsto para iniciar em maio de 2025, já estava sendo implementado. O MDA confirmou o início das ações, informando que há uma equipe em Brasília e pelo menos dois servidores em cada estado da região Sul, onde se concentra o maior volume de indenizações. A equipe de Brasília também atua para reforçar o trabalho nos estados conforme a necessidade, estando, no momento, atuando na região da Sealba (Sergipe, Alagoas e norte da Bahia) (peça 54, p. 2).

128. Ademais, conforme já relatado na análise referente ao item 9.5, o MDA encaminhou a Nota Técnica constante da peça 62, informando a realização de 377 fiscalizações em lavouras amparadas pelo Proagro na região Sul do país. O Ministério também enviou as atas das primeiras reuniões da Comissão de Monitoramento e Revisão Cadastral (CMRC) (peças 65 e 66), nas quais constam listas de peritos e as penalidades propostas pela comissão, evidenciando que as ações de supervisão vêm sendo executadas.

129. Diante disso, entende-se que, no tocante ao item 9.6.1 (fiscalizações sistemáticas e representativas no programa), o MDA atendeu à determinação, elaborando o plano de ação e implementando as atividades de supervisão previstas.

130. No que se refere ao item 9.6.2 (regulamentação de processo administrativo sancionatório), observa-se que o tema foi devidamente disciplinado pelas Portarias MDA 14, 15 e 16, de 18/3/2025, já analisadas na seção referente ao item 9.5 deste relatório. A Portaria MDA 16 estabelece os procedimentos para a aplicação de sanções administrativas aos peritos do Proagro, a serem conduzidos pela CMRC, instituída pela Portaria MDA 14.

131. Quanto ao item 9.6.3 (avaliação da conformidade dos encarregados de comprovação de perdas em relação ao Cadastro Nacional de Encarregados de Perdas do Proagro, adotando as medidas punitivas cabíveis, no caso de irregularidades inclusive de descredenciamento), o plano de ação elaborado pelo MDA informou o seguinte (peça 11, p. 9):

‘O Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária foi instituído pela Portaria SEAD 633, de 22 de outubro de 2018.

Logo após a publicação dessa portaria, a SEAD foi extinta e somente foi implementada a primeira etapa do CNEC, que contempla a formação de uma base de dados dos peritos. A recente publicação das portarias MDA 14, 15 e 16, em 18 de março de 2025, cria condições para implementação das etapas subsequentes do CNEC, envolvendo a gestão do Cadastro, a criação da CMRC, a possibilidade de aplicação de medidas punitivas e o respectivo trâmite processual.’

132. Em relação a esse item, observa-se que a CMRC foi formalmente criada, teve seu Regimento Interno publicado (peça 63), e foram estabelecidos, por meio da Portaria MDA 16, os procedimentos necessários para a aplicação de sanções administrativas. Essa norma também definiu as penalidades cabíveis aos peritos, a saber: advertência, suspensão temporária do CNEC e descredenciamento do CNEC (art. 10). Assim, entende-se que o item 9.6.3 da deliberação foi devidamente atendido.

133. Diante do exposto, conclui-se que o item 9.6 e seus subitens foram cumpridos, uma vez que o MDA elaborou plano de ação voltado à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, e as ações nele previstas estão sendo executadas.

Conclusão

134. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a determinação 9.6 seja considerada ‘**cumprida**’.

III.10. Deliberação 9.7

‘9.7. determinar ao Banco Central do Brasil e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, conjuntamente, promovam a realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, com maior número de indenizações deferidas no Proagro, nos últimos quatro anos, verificando, entre outros aspectos, o seguinte: conformidade dos procedimentos adotados pelos agentes operadores; conformidade e qualidade das verificações



de perdas pelos peritos; manejos utilizados nas lavouras com deferimento de perdas, nos termos do art. 5º do Decreto 175/1991 c/c o art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8.171/1991;’

Situação que levou à proposição da deliberação

135. O relatório de auditoria identificou que a região Sul do país concentrou 96,5% dos valores indenizados pelo Proagro entre 2019 e 2022, totalizando R\$ 18 bilhões, com destaque para os municípios do noroeste do Rio Grande do Sul e do sudoeste do Paraná. Em alguns desses municípios, as perdas indenizadas chegaram a cerca de 80% do valor enquadrado nos contratos.

136. Constatou-se que o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), embora defina as regiões e períodos de menor risco à produção, não tem sido suficiente para mitigar as reincidências de perdas nessas áreas, que continuam registrando altos volumes de indenizações ao longo dos anos. Além disso, foi relatado que alguns municípios apresentaram comunicados de perdas em número muito maior do que em áreas em condição climática semelhante ou idêntica.

137. Diante desse cenário, a auditoria concluiu que é necessário um diagnóstico aprofundado das causas das reincidências de perdas nessas regiões, a fim de identificar se decorrem de fatores climáticos, de fragilidades operacionais do programa, da atuação indevida de agentes e peritos, do manejo incorreto das lavouras ou do risco moral que o programa está sujeito. Tal diagnóstico é essencial para orientar medidas mitigadoras de riscos no âmbito do Proagro.

Acontecimentos posteriores à deliberação e análise do TCU

138. Em reunião realizada em maio de 2025, o Banco Central informou que estava conduzindo, em conjunto com o MDA e a Embrapa, os trabalhos para elaboração do diagnóstico das reincidências de perdas nas regiões do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul. Segundo o BCB, caberá a cada instituição uma frente específica de atuação: o Banco Central verificará a conformidade dos procedimentos adotados pelas instituições financeiras, o MDA ficará responsável pela análise das verificações de perdas realizadas pelos peritos e a Embrapa examinará os manejos empregados nas lavouras. O relatório final, consolidando as três frentes de investigação, será elaborado pelo BCB (peça 18, p. 1-2).

139. Na mesma oportunidade, o BCB apresentou o trabalho que vinha sendo realizado para verificar a conformidade dos procedimentos das instituições financeiras e informou a necessidade de prorrogação do prazo para conclusão do diagnóstico, solicitando nova data para entrega até 27/9/2025 (peça 18, p. 4). Ressalta-se que o prazo originalmente fixado para atendimento desta determinação encerrou-se em 26/6/2025.

140. Para fins de acompanhamento dessa deliberação, foi expedido, em 23/5/2025, Ofício de Requisição ao BCB, solicitando a apresentação de plano de ação contendo as medidas e os prazos necessários ao cumprimento da determinação (peça 45). Em resposta, o BCB encaminhou, em 30/6/2025, a Nota Técnica 510/2025-BCB/DEROP, que apresentou o referido plano de ação (peça 38).

141. No documento, o BCB destacou que as condições climáticas da região contribuíram para as perdas ocorridas e que ‘foram observadas quebras expressivas nas últimas safras, especialmente em 2021/22. Eventos de estiagem severa (seca) associados ao fenômeno ‘La Niña’ resultaram em reduções drásticas de produtividade.’ (peça 38, p. 2).

142. A Nota Técnica também aborda fatores adicionais, como pragas e outros eventos extremos que atingiram a região Sul nos últimos anos, concluindo que (peça 38, p. 4):

‘é necessário observar que, de fato, os últimos quatro anos apresentaram desafios significativos para o agronegócio na região Sul do Brasil, em função dos eventos meteorológicos extremos observados nesse período. Essa situação foi o principal fator que gerou as perdas expressivas observadas tanto pelo Proagro como pelo seguro rural, que também foram potencializadas, especificamente no caso do Proagro, por regras antigas que não focavam de maneira tão assertiva no risco assumido pelos produtores, produzindo incentivos inadequados à tomada de decisões por produtores e instituições financeiras, agravando ainda mais um cenário já complexo.’

143. Além da questão climática, o BCB informou que está analisando outros fatores que contribuíram para as perdas, conforme segue abaixo (peça 38, p. 1):

‘adotamos a seguinte abordagem para levantar os dados necessários para identificar a principais causas da reincidência de perdas nas regiões objeto do levantamento:

- conformidade dos agentes operadores: como atualmente o Sicor efetua um extenso trabalho de verificação de conformidade das operações em relação às regras do Proagro, e esse processo de verificação é objeto de evolução e melhoria contínuas, identificamos as principais regras do Manual de Crédito Rural - MCR que, no período objeto de nossa análise (quatro anos anteriores) ainda não eram objeto de críticas automáticas desse sistema, analisando os dados das operações desse período buscando identificar eventuais não conformidades em relação às regras do Proagro;



- conformidade e qualidade das verificações de perdas pelos peritos: como a conformidade dos agentes operadores está em alguns casos relacionada com a qualidade dos trabalhos dos peritos do Proagro, propomos tratar esse ponto conjuntamente ao anterior, informando ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, responsável pelo credenciamento e supervisão desses profissionais (conforme definido no parágrafo único do artigo 65-C da Lei no 8.171 de 17 de janeiro de 1991) a relação dos peritos que atuou na comprovação de perdas das operações em que foram detectadas inconformidades;

- manejos utilizados nas lavouras: efetuamos consulta à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa sobre eventuais diferenças técnicas que pudessem existir no manejo adotado nessas regiões;'

144. Dessa forma, o BCB definiu três frentes de atuação para a elaboração do diagnóstico determinado nesta deliberação. No que se refere ao manejo do solo, o BCB informou ter consultado a Embrapa, a qual destacou que o noroeste do Rio Grande do Sul e o sudoeste do Paraná diferenciam-se do restante da região Sul pela estrutura fundiária, caracterizada pelo predomínio de propriedades rurais de menor porte. Essa configuração, segundo a Embrapa, tende a estar associada a uma menor adoção de tecnologias e a um manejo do solo menos eficiente, em razão da menor capacidade financeira dos produtores dessas áreas (peça 38, p. 6 e 7). Por fim, a Embrapa sugeriu que deve ser reforçado o monitoramento e a fiscalização das operações do Proagro (peça 38, p. 8).

145. Em relação à verificação da conformidade da atuação das instituições financeiras, o BCB selecionou quatro aspectos para serem investigados, quais sejam (peça 38, p. 9):

‘- enquadramento: verificar se o enquadramento de operações no Proagro respeitou regra específica do Zarc, que veda a utilização de laudo de ATER em municípios cobertos pela análise do Zarc;

- comprovação de perdas: verificação de adequação de áreas apresentadas no Relatório de Comprovação de Perdas - RCP e no enquadramento da operação;

- enquadramento e comprovação de perdas: análise de operações que apresentaram pagamentos de valores de Garantia de Renda Mínima muito elevado em relação ao custo da operação, com indícios de possíveis problemas na avaliação da renda esperada (declarada no enquadramento) ou das perdas ocorridas (apuradas na execução da comprovação de perdas);

- avaliação de produtividade de amostra de operações utilizando dados de sensoriamento remoto em comparação com produtividades informadas por peritos.’

146. O Banco Central detalhou, na Nota Técnica, a metodologia e os resultados obtidos em cada uma dessas frentes de verificação. Para o primeiro aspecto, foram identificadas aproximadamente 280 operações com indícios de irregularidades, correspondendo a R\$ 12,5 milhões em coberturas. Em relação ao segundo aspecto, foram detectadas cerca de 3.000 operações com possíveis problemas na conduta dos agentes, totalizando R\$ 30 milhões em indenizações. Já no terceiro aspecto, o levantamento apontou cerca de 500 operações com indícios de inconsistências, com valor aproximado de R\$ 10 milhões em coberturas. Por fim, para o quarto aspecto, foi selecionada uma amostra de 300 operações para análise, cujo resultado ainda não tinha sido concluído (peça 38, p. 9-13).

147. Observa-se, assim, que os três primeiros aspectos analisados somam R\$ 52,5 milhões em valores de indenizações com indícios de irregularidades. Considerando que a região Sul do país concentrou, entre 2019 e 2022, aproximadamente R\$ 18 bilhões em indenizações deferidas no âmbito do Proagro, o montante identificado pelo BCB representa uma parcela pouco significativa do total, não sendo suficiente, por si só, para explicar as causas estruturais das reincidências de perdas observadas.

148. Por fim, o BCB apresentou um cronograma de elaboração do diagnóstico (peça 38, p. 14), conforme ilustrado na Figura 3 a seguir.

[Figura 3 – constante do Relatório de Monitoramento, à peça 72, p. 28]

149. O plano de ação apresentado estabelece prazo final até março de 2027, o que representa um prazo excessivamente longo para a conclusão do diagnóstico solicitado pela deliberação. Cabe destacar que, em reunião realizada em maio de 2025, o próprio BCB havia solicitado prorrogação apenas até setembro de 2025, o que reforça a desproporcionalidade do novo cronograma proposto.

150. Além disso, observa-se que parte das atividades previstas no cronograma refere-se à aplicação de sanções a peritos e à adoção de providências pelas instituições financeiras em casos de irregularidades confirmadas. Contudo, tais medidas são etapas subsequentes ao diagnóstico — cujo objetivo é identificar as principais causas das reincidências de perdas —, podendo as ações punitivas e corretivas serem adotadas em momento posterior, com base nas conclusões do estudo.

151. O alongamento excessivo do prazo foi tema de reunião conjunta entre o TCU, BCB e MDA, realizada em 24/9/2025, em que foi discutido a possibilidade de revisão do cronograma. Nessa ocasião, o BCB esclareceu que



as indenizações do Proagro decorrem de um conjunto de problemas: condições climáticas adversas, irregularidades e incentivos inadequados que levavam produtores a adotar comportamentos de risco elevado. Ressaltou ainda que as irregularidades representam apenas uma parcela do problema, não sendo suficientes, por si sós, para explicar o montante de aproximadamente R\$ 18 bilhões em indenizações observadas no período. O BCB informou que, caso a etapa de aplicação de sanções fosse excluída do escopo do plano, seria possível reduzir o prazo previsto (peça 54, p. 2-4).

152. Com vistas a que o BCB atualizasse o plano de ação com um cronograma mais compatível com o objetivo da deliberação, foi expedido, em 26/9/2025, ofício de requisição (peça 55), solicitando novo plano de ação, considerando que o diagnóstico deve apresentar as causas do elevado volume de indenizações do Proagro registradas no Sudoeste do Paraná e no Noroeste do Rio Grande do Sul, no período auditado, discriminando em que medida o resultado decorreu de fatores climáticos, incentivos inadequados em razão de falhas no desenho do programa, atuação irregular de peritos e de agentes financeiros, ocorrência de fraudes ou outras causas relevantes, de modo a quantificar a participação de cada um desses fatores no montante identificado na auditoria.

153. Em resposta, o BCB encaminhou, em 20/10/2025, a Nota Técnica 624/2025-BCB/DEROP (peça 71), na qual alegou que a solicitação constante do ofício de ‘quantificar a participação de cada um desses fatores no montante identificado na auditoria’ representava exigência superior à redação original do acórdão. Por esse motivo, informou a necessidade de revisitar os estudos já realizados e solicitou novo prazo de 180 dias para a entrega do diagnóstico (peça 71, p. 2). Além disso, apresentou, conforme Figura 4, novo cronograma para cumprimento da determinação:

[Figura 4 – constante do Relatório de Monitoramento, à peça 72, p. 29]

154. Em relação ao pedido feito no ofício de requisição, observa-se que não houve ampliação das exigências em relação ao texto original do Acórdão, que determinou a elaboração de um ‘diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do Sudoeste do Paraná e Noroeste do Rio Grande do Sul’. Para que seja possível identificar as principais causas, é necessário quantificar a representatividade de cada fator no total das perdas. Ressalte-se que, nas investigações conduzidas pelo BCB no plano de ação anterior, as causas analisadas correspondiam a aproximadamente R\$ 54,5 milhões em indenizações — montante que representa menos de 1% do valor total indenizado no período. Assim, conclui-se que tais causas não poderiam ser classificadas como principais, uma vez que respondem por pequena parcela do problema identificado.

155. Quanto ao cumprimento da deliberação, observa-se que o BCB já apresentou análises preliminares acerca de algumas das possíveis causas das reincidências de perdas observadas na região Sul entre 2019 e 2022, como a ocorrência de eventos climáticos adversos e a desconformidade na atuação das instituições financeiras. Contudo, a análise elaborada até o momento não é suficiente para explicar o elevado montante de perdas verificadas na região no período.

156. Considerando, entretanto, que o BCB se encontra em fase de elaboração do diagnóstico, já tendo apresentado resultados parciais e novo plano de ação com as etapas remanescentes, entende-se que a deliberação se encontra em cumprimento com prazo expirado, pois este finalizou em 26/6/2025.

157. Dada a complexidade técnica da determinação e o fato de que o órgão vem demonstrando avanços concretos na execução dos trabalhos, entende-se razoável a prorrogação do prazo para atendimento da deliberação, até 30/3/2026, conforme solicitado pelo BCB em seu cronograma atualizado.

Conclusão

158. Dessa forma, considerando as informações apresentadas, propõe-se que a determinação 9.7 seja considerada ‘**em cumprimento com prazo expirado**’. Propõe-se, ainda, a prorrogação do prazo originalmente fixado no Acórdão, postergando o seu termo final para 30/3/2026.

IV. BENEFÍCIOS DE CONTROLE EXTERNO

159. Dentre os benefícios de controle já mensuráveis neste monitoramento, destaca-se a expressiva economia de recursos obtida no âmbito do Proagro, em razão das medidas adotadas pelo Banco Central para atendimento à deliberação 9.1.1, que recomendava o redesenho do Programa.

160. A partir dessa deliberação, o BCB implementou uma série de medidas por meio de Resoluções do CMN, as quais resultaram em redução dos gastos públicos vinculados ao programa. Cabe registrar que, antes mesmo da publicação do Acórdão (em 27/11/2024), o BCB já vinha adotando providências com base nos achados da auditoria, cujos efeitos passaram a vigorar a partir da safra 2024/2025, iniciada no segundo semestre de 2024.

161. Conforme informações encaminhadas pelo BCB (peça 17), foram realizados cálculos para mensuração das economias diretas associadas a cada medida implementada por meio das referidas resoluções. Os resultados obtidos, com base nos dados disponíveis em 27/2/2025, demonstraram uma redução de custos da ordem de



R\$ 801 milhões no segundo semestre de 2024 (peça 17, p. 4).

162. Na mesma oportunidade, o BCB apresentou projeções de economia para os exercícios subsequentes (2025-2029), estimando uma redução anual de R\$ 3,772 bilhões a partir de 2025 (peça 17, p. 5), conforme ilustrado na figura a seguir.

Figura 5 - Estimativas de economia de recursos

MEDIDA	2024 (R\$ milhões)	2025 (R\$ milhões)	2026 (R\$ milhões)	2027 (R\$ milhões)	2028 (R\$ milhões)	2029 (R\$ milhões)	A partir de 2030 (R\$ milhões)
Res. CMN 5.126/24	- 290	- 580	- 580	- 580	- 580	- 580	- 580
Res. CMN 5.127/24	- 231	- 462	- 462	- 462	- 462	- 462	- 462
Res. CMN 5.128/24	- 285	- 570	- 570	- 570	- 570	- 570	- 570
Res. CMN 5.147/24	235	470	470	470	470	470	470
Res. CMN 5.148/24	- 230	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460	- 460
Res. CMN 5.198/24	0	-2170	-2170	-2170	-2170	-2170	-2170
TOTAIS	- 801	- 3772	- 3772	- 3772	- 3772	- 3772	- 3772

Fonte: Banco Central (peça 17, p. 5)

163. Tais estimativas foram posteriormente atualizadas (peça 68), de modo a refletir o impacto de novas Resoluções CMN que alteraram as regras do Proagro. Segundo o BCB, embora tenham ocorrido modificações normativas posteriores, os efeitos financeiros foram neutros, uma vez que o aumento de despesas decorrente de determinadas medidas foi compensado pela redução advinda de outras (peça 68, p. 6-7).

164. Adicionalmente, para mensurar a economia efetiva já observada em 2025, o BCB comparou o primeiro semestre de 2025 com o primeiro semestre de 2023, último primeiro semestre integralmente executado sem impacto direto ou indireto de quaisquer das medidas (a mais antiga delas é de 6/4/2024). Foram analisados os saldos dos aportes efetuados pelo Tesouro Nacional até o final de cada um desses períodos, os quais representam o gasto efetivo do governo com o Programa, gerando a tabela a seguir (peça 68, p. 4-5):

Figura 6 - Comparação do primeiro semestre de 2023 e 2025

Data-Base	Valor Aportes Tesouro (R\$)
30/06/2023	3.863.195.031,00
30/06/2025	3.023.115.969,76
Diferença (economia efetiva)	840.079.061,24

Fonte: Banco Central (peça 68, p. 4)

165. Essa análise indicou uma economia efetiva de aproximadamente R\$ 840 milhões no primeiro semestre de 2025, correspondendo a menor necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional em comparação com o mesmo período de 2023.

166. Além disso, o BCB realizou uma comparação do valor em risco do Proagro entre setembro de 2023 e setembro de 2025. O valor em risco diminuiu significativamente, caindo de R\$ 18,9 bilhões para R\$ 12,3 bilhões. Essa redução demonstra que parte considerável do risco classificado como ruim foi eliminado após a implementação das recentes alterações no Programa (peça 54, p. 3).

167. Ademais, verificou-se o fomento ao uso do sensoriamento remoto tanto pelas instituições financeiras quanto pelos peritos responsáveis pela comprovação de perdas, o que pode diminuir a ocorrência de fraudes e diminuir o custo operacional do Programa.

168. Outro benefício verificado foi o maior direcionamento do Proagro para a agricultura familiar, por meio da redução do limite de enquadramento de R\$ 335 mil para R\$ 200 mil. Essa medida contribui para diminuir a sobreposição desse programa com o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

169. Por fim, com a definição das atribuições de cada entidade na fiscalização dos serviços de comprovação de perdas e o início efetivo da supervisão dos peritos que executam essas atividades, foi possível identificar fraudes e instaurar procedimentos de responsabilização de profissionais que atuaram de forma irregular. Essas ações tendem a fortalecer os mecanismos de controle e a reduzir a ocorrência de fraudes no âmbito do Proagro.

V. CONCLUSÃO

170. Trata-se de processo de monitoramento das deliberações constantes no Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário,



que versou sobre auditoria no Banco Central do Brasil (BCB), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) com o objetivo de avaliar o desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, com foco especial no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

171. Ao analisar cada deliberação, chegou-se à conclusão de que a recomendação 9.1.1 e 9.2.2 estão **em implementação**, as recomendações 9.1.2, 9.2.1 e 9.4 **não foram implementadas**, a recomendação 9.1.3 foi **implementada**, as determinações 9.5 e 9.6 foram **cumpridas** e a determinação 9.7 está **em cumprimento**, como demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 1 - Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário

Deliberações	Cumprida/Implementada	Em cumprimento/Em implementação	Parcialmente cumprida/Parcialmente implementada	Não mais Aplicável/Insubsistente	Não cumprida/Não implementada
9.1.1		X			
9.1.2					X
9.1.3	X				
9.2.1					X
9.2.2		X			
9.3			X X		
9.4					X
9.5	X				
9.6	X				
9.7		X			
Quantidade	3	3	1	0	3
Percentual	30%	30%	10%	0%	30%

172. Para que a deliberação 9.1.1 seja considerada implementada, é necessário que o BCB, o MDA e o Mapa encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta de redesenho do Proagro. Assim, propõe-se avaliá-la como **em implementação**, uma vez que o BCB já adotou medidas voltadas ao aprimoramento do programa, por meio da edição de diversas Resoluções do CMN. Contudo, o efetivo redesenho do Proagro depende de alteração legislativa da Lei 8.171/1991, cuja minuta ainda se encontra em elaboração e, até o momento, não há prazo definido para seu encaminhamento à Casa Civil.

173. Para a implementação da deliberação 9.1.2, o BCB, o MDA e o Mapa devem tornar o Proagro uma ferramenta de incentivo à adoção de novas tecnologias e de melhores formas de manejo. Assim, sugeriu-se avaliá-la como **não implementada**, pois, embora tenham sido iniciadas ações como o projeto-piloto Zarc Nível de Manejo, a iniciativa ainda se encontra em estágio incipiente, sem previsão concreta de aplicação no Proagro. Ademais, o BCB e o MDA não vêm adotando, no momento, medidas específicas voltadas ao atendimento deste item do acórdão.

174. Em relação à deliberação 9.1.3, propõe-se considerá-la **implementada**, tendo em vista a edição da Resolução CMN 5.127/2024, que tornou obrigatório o uso de sensoriamento remoto nas comprovações de perdas, e da Portaria MDA 15/2025, que atribuiu à Coordenação-Geral de Seguro da Agricultura Familiar a competência de realizar verificações com o uso de imagens de satélite e outras ferramentas tecnológicas na supervisão dos peritos do Proagro.

175. Para que a deliberação 9.2.1 seja considerada implementada, é necessário que o BCB, o MDA e o Mapa



formalizem mecanismos de coordenação e definição de responsabilidades na gestão do Proagro. Assim, sugeriu-se avaliá-la como **não implementada**, uma vez que, embora o MDA tenha manifestado a intenção de criar um comitê gestor e o BCB tenha reconhecido a necessidade de maior integração entre os órgãos, não houve ações efetivas nem apresentação do plano de ação solicitado pelo TCU.

176. Em relação à deliberação 9.2.2, para que esta seja considerada implementada, o BCB, o MDA e o Mapa devem apresentar proposta de alteração normativa para que a comprovação das perdas do Proagro não seja efetuada pela instituição financeira que enquadrava a operação no programa. Assim, sugeriu-se avaliá-la como **em implementação**, uma vez que o BCB vem envidando esforços para propor alterações na Lei 8.171/1991, incluindo, entre os principais pontos, a retirada das instituições financeiras do processo de comprovação de perdas.

177. Para que a deliberação 9.3 seja considerada implementada, será necessária a normatização clara e precisa do público-alvo do Proagro. Dessa forma, propõe-se considerá-la como **parcialmente implementada**, uma vez que o BCB reduziu o limite de enquadramento do programa por meio das Resoluções CMN 5.126/2024 e 5.224/2025, o que contribuiu para focalizar o público beneficiário na agricultura familiar. Entretanto, ainda não há normatização detalhada do público-alvo, permanecendo ausentes informações sobre suas características, tamanho e distribuição geográfica.

178. No que se refere à deliberação 9.4, recomendou-se ao Mapa avaliar a oportunidade e conveniência de realizar um novo projeto-piloto com o intuito de avaliar a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR). Nesse contexto, o Mapa não adotou medidas nesse sentido, justificando que, diante das limitações orçamentárias do PSR, a destinação de recursos ao projeto-piloto poderia comprometer o atendimento aos demais produtores. Dessa forma, sugere-se classificar a deliberação como **não implementada**. Contudo, considerando que a justificativa está em conformidade com a jurisprudência do TCU quanto à avaliação de conveniência e oportunidade na implementação de recomendações, propõe-se dispensar novo monitoramento desta deliberação.

179. A deliberação 9.5 foi considerada **cumprida**, pois foi regulamentado de forma clara e precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas do Proagro, por meio das Portarias MDA 14, 15 e 16.

180. Em relação à deliberação 9.6, propõe-se considerá-la **cumprida**, pois o MDA elaborou plano de ação voltado à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, conforme previsto no Acórdão, e as ações previstas estão sendo executadas.

181. Por fim, para que a deliberação 9.7 seja considerada cumprida, o BCB e MDA precisam realizar diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul entre 2019 e 2022. Embora já tenham sido apresentados resultados parciais, o prazo fixado para conclusão da deliberação expirou em 26/6/2025, sem que o diagnóstico tenha sido finalizado. Dessa forma, propõe-se avaliá-la como **em cumprimento com prazo expirado**, bem como prorrogar o prazo de atendimento até 30/3/2026, considerando a complexidade técnica da matéria e os avanços já demonstrados pelos órgãos responsáveis.

182. Entre os benefícios de controle da atuação do Tribunal de Contas da União identificados neste monitoramento, destaca-se a significativa economia de recursos públicos alcançada após a implementação de medidas pelos órgãos gestores do Proagro. De acordo com o Banco Central, estima-se que as ações vão resultar em uma redução anual na ordem de R\$ 3,8 bilhões a partir de 2025. Além disso, houve uma expressiva diminuição do valor em risco, que passou de R\$ 18,9 bilhões em setembro de 2023 para R\$ 12,3 bilhões em setembro de 2025.

183. Outro benefício relevante foi o maior direcionamento do Proagro para a agricultura familiar, promovendo uma redução na sobreposição entre o Proagro e o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, o que contribuiu para uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

184. Por fim, a definição clara das atribuições das entidades envolvidas, aliada à implementação de processos de fiscalização dos peritos responsáveis pela comprovação de perdas e ao incentivo ao uso de tecnologias como o sensoriamento remoto, possibilitou a identificação de fraudes e o início de sanções contra peritos que atuaram de forma irregular. Essas medidas fortalecem a integridade e a eficiência do programa.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

185. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

- a) considerar **cumpridas** as determinações 9.5 e 9.6 e **implementada** a recomendação 9.1.3 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
- b) considerar **não implementadas** as recomendações 9.1.2, 9.2.1 e 9.4 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;



- c) considerar **em cumprimento com prazo expirado** a determinação 9.7 e **em implementação** as recomendações 9.1.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
 - d) considerar parcialmente implementada a recomendação 9.3 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
 - e) prorrogar o prazo fixado no item 9.7 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário, postergando o seu termo final para 30/3/2026;
 - f) informar ao Banco Central do Brasil, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e ao Ministério da Agricultura e Pecuária 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;
 - g) Autorizar a AudSustentabilidade a proceder novo monitoramento das deliberações expressas nos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3 e 9.7 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
 - h) dispensar a AudSustentabilidade de realizar novo monitoramento do item 9.4 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
 - i) apensar o presente processo ao TC 014.798/2023-9, com fundamento nos artigos 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex 27/2009.”
- É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 014.798/2023-9, relativo à auditoria operacional com a finalidade de avaliar o desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, com foco especial no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc).

2. Por meio da referida deliberação, este Plenário expediu recomendações e determinações ao Banco Central do Brasil (BCB), ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com vistas ao aprimoramento da política de gestão de riscos agropecuários, dada a sua importância estratégica para a resiliência do setor rural e a segurança alimentar do país, conforme se segue:

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

9.1. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.1.1. encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta fundamentada de revisão ou redesenho do Proagro, visando à correção das seguintes falhas identificadas pela auditoria: ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária por parte da União; deficiência de articulação, coordenação e definição de responsabilidades entre os órgãos envolvidos na gestão do programa; imprecisão quanto ao público-alvo do Proagro; existência de conflitos de interesse e de risco moral entre envolvidos; fragilidades no controle e fiscalização, em especial das perdas registradas; e sobreposição de público-alvo com o Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR);

9.1.2. quando da reformulação do Proagro, instrumentalize a política de modo a torná-la uma ferramenta de incentivo à adoção de novas tecnologias e de melhores formas de manejo, objetivando a redução de riscos agrícolas, o aumento da produtividade e a sustentabilidade do setor;

9.1.3. fomentem a adoção de tecnologias no processo de comprovação de perdas do Proagro, a exemplo de ferramentas de geocontrole, drones, sensoriamento remoto e inteligência artificial;

9.2. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com a Casa Civil, Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até que haja um possível redesenho do Proagro:

9.2.1. implemente estrutura clara de liderança para os diversos órgãos e entidades envolvidas no Programa, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ente, o estabelecimento de processos de articulação e coordenação, implantação de canais formais de comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de comitês e grupos de trabalho;

9.2.2. proponha alteração normativa para que a comprovação das perdas, no âmbito do Proagro,



não seja efetuada pela instituição financeira que enquadrrou a operação no programa;

9.3. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que normatize com clareza e precisão o público-alvo do Proagro, com possível foco na agricultura familiar, considerando, no mínimo, em relação à população afetada pelo programa, os seguintes detalhamentos: identificação; características; tamanho; distribuição geográfica; e mecanismos de redução de sobreposições com outros programas de mitigação de riscos agropecuários, especialmente o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural;

9.4. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária que avalie a oportunidade e conveniência de realizar novo projeto piloto com o intuito de avaliar a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR, diante dos indícios de melhores resultados desse segundo programa;

9.5. determinar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, regulamentem de forma clara e precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), especificando a estrutura responsável por organizar, planejar e executar as atividades de fiscalização, nos termos do art. 65-C da Lei 8171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017;

9.6. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore plano de ação visando à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, nos termos do art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017 e o art. 25, inciso VIII, do Decreto-Lei 200/1967, considerando na elaboração desse documento:

9.6.1. fiscalizações sistemáticas e representativas no programa;

9.6.2. regulamentação de processo administrativo sancionatório;

9.6.3. avaliação da conformidade dos encarregados de comprovação de perdas em relação ao Cadastro Nacional de Encarregados de Perdas do Proagro, adotando as medidas punitivas cabíveis, no caso de irregularidades inclusive de descredenciamento;

9.7. determinar ao Banco Central do Brasil e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, conjuntamente, promovam a realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, com maior número de indenizações deferidas no Proagro, nos últimos quatro anos, verificando, entre outros aspectos, o seguinte: conformidade dos procedimentos adotados pelos agentes operadores; conformidade e qualidade das verificações de perdas pelos peritos; manejos utilizados nas lavouras com deferimento de perdas, nos termos do art. 5º do Decreto 175/1991 c/c o art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8171/1991;”

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudSustentabilidade) em sua análise (peça 72), após a realização de diligências e de reuniões técnicas com os jurisdicionados, concluiu que, em relação às recomendações: a do item 9.1.3 foi implementada; as medidas referidas nos subitens 9.1.1 e 9.2.2 estão em implementação; o comando do item 9.3 foi parcialmente implementado; e os comandos contidos nos subitens 9.1.2, 9.2.1 e 9.4 não foram implementados. Quanto às determinações, considerou que: as dos itens 9.5 e 9.6 foram cumpridas e a do item 9.7 está em cumprimento.

4. Feito esse breve resumo dos fatos, passo a decidir.

5. Manifesto-me de acordo com as conclusões e propostas da unidade especializada, razão pelo qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das observações que faço a seguir sobre algumas deliberações.

6. Quanto ao **subitem 9.1.1** (revisão ou redesenho estrutural do Proagro), o Banco Central informou que adotou diversas medidas mitigadoras no curto prazo por meio de Resoluções do Conselho Monetário Nacional (como as Resoluções-CMN 5.126, 5.127, 5.128, 5.148 e 5.198, todas de 2024, e a Resolução-CMN 5.224/2025), que reduziram os limites de enquadramento, ajustaram alíquotas pelo risco e impuseram limites de renda mínima, gerando expressiva economia.

7. Destaco, entre as medidas adotadas, a redução do limite obrigatório de enquadramento de recursos para custeio no Proagro de R\$ 335.000,00 para R\$ 270.000,00 por ano agrícola e por



beneficiário, por meio da Resolução-CMN 5.126/2024, e depois para R\$ 200.000, por intermédio da Resolução-CMN 5.224/2025. Essa medida contribui para diminuir a sobreposição com o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) e garantir maior focalização do programa nos produtores da agricultura familiar (Proagro Mais), como também para reduzir o impacto orçamentário e financeiro do Proagro.

8. Em relação ao redesenho estrutural definitivo, o BCB afirmou estar elaborando uma minuta de projeto de lei para alterar a Lei 8.171/1991, com o intuito de retirar a responsabilidade pela comprovação de perdas das instituições financeiras e transferi-la para entes privados (como seguradoras). Contudo, o BCB informou que a minuta não tem prazo definido para ser enviada à Casa Civil.

9. Rememoro que a auditoria que deu origem a este monitoramento constatou que o Proagro apresentava fragilidades como: ausência de limitação orçamentária aliada às indenizações de caráter obrigatório; potencial conflito de interesse e risco moral, em razão de as próprias instituições financeiras concedentes do crédito serem as responsáveis por contratar os peritos e atestar as perdas; deficiência na articulação entre BCB, Mapa e MDA; e imprecisão do público-alvo e sobreposição indesejada com o Seguro Rural (PSR).

10. O BCB adotou medidas normativas infralegais importantes (resoluções) que estão mitigando parte das falhas orçamentárias e financeiras apontadas. No entanto, o efetivo redesenho do programa – essencial para resolver as falhas de governança e o conflito de interesses – depende da alteração da Lei 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola. Como a minuta do projeto de lei ainda está em elaboração e sem prazo para envio ao Congresso, acolho a proposta de considerar a recomendação como “em implementação”.

11. No que se refere ao **subitem 9.1.2** (instrumentalização do programa para o uso de novas tecnologias e de melhores formas de manejo), o Mapa argumentou que pretende iniciar um projeto-piloto denominado “Zarc Nível de Manejo” no âmbito do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), que, no futuro, poderia ser replicado para o Proagro. Essa ferramenta consiste em vincular a avaliação do risco de perdas agrícolas às condições tecnológicas e às práticas de manejo do solo adotadas individualmente por cada produtor rural.

12. O BCB, por sua vez, citou pequenos avanços (como o aumento de descontos para produtores com proteção contra granizo trazido pela Resolução-CMN 5.224/2025), mas informou que não apresentaria um plano de ação detalhado para este item específico, alegando que o foco está na alteração da lei. Já MDA argumentou que a recente retomada da fiscalização dos peritos já funcionaria indiretamente como um indutor de melhores práticas.

13. O projeto-piloto “Zarc Nível de Manejo” tem o potencial de ser uma ferramenta de incentivo para que os produtores adotem novas tecnologias e melhores formas de manejo do solo, objetivando reduzir os riscos de perdas de produção decorrentes de eventos climáticos adversos e aumentar a produtividade. Todavia, a iniciativa é embrionária, ainda restrita a um piloto no PSR, e sem nenhuma previsão real de aplicação no Proagro.

14. Desse modo, como também não foram adotadas ações concretas pelo BCB e pelo MDA para instrumentalizar o Proagro como ferramenta de adoção de tecnologias, considero a recomendação como “não implementada”.

15. No que se refere ao **subitem 9.2.1** (implementação de estrutura de liderança para os diversos órgãos e entidades envolvidas no Programa e criação de comitês e grupos de trabalho), o Banco Central argumentou que a publicação das Portarias-MDA 14, 15 e 16/2025 teria trazido maior clareza ao processo, mas admitiu que a formalização de uma integração mais estruturada com o MDA e o Mapa ainda estava em estudo. Ademais, o BCB não apresentou o plano de ação solicitado pela equipe de auditoria sobre esse ponto, informando que seus esforços estavam concentrados apenas na alteração da lei do programa.

16. O MDA informou inicialmente que planejava criar um “Comitê Gestor do Proagro”, com estrutura similar ao comitê do Seguro Rural, contando com a participação do Mapa, BCB e órgãos da área econômica. Contudo, em momento posterior, afirmou que a criação de um comitê gestor com real



efetividade dependeria de uma alteração na legislação (Lei 8.171/1991).

17. As Portarias-MDA 14, 15 e 16/2025, mencionadas pelo BCB, instituem a Comissão de Monitoramento e Revisão Cadastral (CMRC), estabelecem canal formal de comunicação e definem papéis e responsabilidades. Todavia, a aplicação dessas portarias restringe-se ao processo de comprovação de perdas (perícias), não abrangendo a governança e a estrutura de liderança do Proagro de forma geral.

18. Constatamos assim que, apesar dos avanços pontuais, ainda não foi implementada estrutura de liderança e de mecanismos de coordenação macro para todo o programa, bem como não foi apresentado plano de ação destinado a implementá-la. Por essa razão, considero a recomendação como “não implementada”.

19. Destaco que a criação de grupos de trabalho ou de fluxos formais de comunicação interministerial não depende, estritamente, de uma nova lei aprovada no Congresso Nacional. A ausência de arranjos de governança infralegais perpetua a tomada de decisões isoladas (como a edição de resoluções pelo BCB sem consultar o MDA) e a ineficiência estrutural do programa.

20. Quanto ao **subitem 9.2.2** (comprovação de perdas por instituição diversa da que enquadrava a operação no programa), o BCB informou que a proposta de alteração da Lei 8.171/1991 prevê retirar a responsabilidade das instituições financeiras e transferir o processo de comprovação de perdas para um ente privado contratado especificamente para esse fim – preferencialmente uma seguradora, devido à sua *expertise* técnica na avaliação de sinistros. Contudo, admitiu que a minuta da proposta ainda não está finalizada, não foi discutida com o governo como um todo e não possui prazo definido para ser enviada à Casa Civil.

21. O MDA, por seu turno, apontou que não seria possível afastar os bancos do processo de imediato e sugeriu medida alternativa: a criação de uma “central de análise” para consolidar e automatizar o julgamento dos pedidos usando inteligência artificial. Entretanto, posteriormente, o ministério concordou que a alteração da lei proposta pelo BCB seria a melhor solução, mas ressaltou que, se a tramitação da lei ficar travada, será necessário retomar a busca por soluções alternativas infralegais.

22. A unidade especializada considerou que embora nenhuma medida concreta tenha sido implementada na prática para afastar os bancos das perícias, o Banco Central vem envidando esforços reais na redação da minuta de alteração da Lei 8.171/1991 que atacaria diretamente o cerne da recomendação. Como a solução efetiva depende da mudança legislativa e o texto ainda está na fase de ajustes e negociações interministeriais, a recomendação foi considerada com “em implementação”.

23. Ressalto que a auditoria identificou potencial conflito de interesses e risco moral na operacionalização do Proagro. Conforme o art. 65-B da Lei 8.171/1991, a comprovação das perdas de safra é realizada pela própria instituição financeira que concedeu o crédito rural. Constatou-se que os bancos são alguns dos principais beneficiários do programa, pois utilizam os recursos das indenizações do Proagro para liquidar as dívidas dos produtores, protegendo assim suas próprias carteiras de crédito e garantindo baixos índices de inadimplência.

24. Sendo assim, como os peritos responsáveis pelas vistorias são contratados pelos próprios bancos, a independência das perícias fica comprometida, criando incentivos nocivos que reduzem o rigor das avaliações e elevam o risco de pagamentos indevidos com dinheiro público.

25. O BCB está adotando providências para alterar a Lei 8.171/1991, cujo texto prevê a transferência da comprovação de perdas para um ente privado independente (como uma seguradora). Porém, a dependência exclusiva de uma alteração legal para o caso, somada ao fato de que não há prazo para o envio da minuta de alteração da lei à Casa Civil, configura um gargalo crítico para a higidez financeira do Proagro.

26. Portanto, diante do alto risco financeiro e da falta de ações concretas ou de um cronograma vinculante por parte dos gestores, entendo ser necessário recomendar a adoção de medidas alternativas até que a legislação seja alterada.

27. Assim, em consonância com a unidade especializada, considero a recomendação contida no subitem 9.2.2 como “em implementação” e proponho recomendar ao Banco Central do Brasil, em



articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, que implemente medidas alternativas e infralegais capazes de mitigar os riscos decorrentes da atuação das instituições financeiras na comprovação das perdas de safra, até que a alteração normativa de que trata o subitem 9.2.2 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário seja efetivada.

28. No que tange ao **item 9.3** (melhor definição do público-alvo do programa), o BCB argumentou que a limitação formal do público-alvo também depende de alteração da Lei 8.171/1991. Todavia, o gestor do BCB informou que o texto da minuta de alteração da referida lei está focado em estabelecer o funcionamento do programa, e não necessariamente em detalhar as características demográficas do público-alvo.

29. Como medida indireta de focalização, utilizou resoluções para reduzir sucessivamente os limites de enquadramento de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil (Resolução-CMN 5.126/2024) e, posteriormente, para R\$ 200 mil (Resolução-CMN 5.224/2025). Apontou que essas medidas direcionaram o programa, na prática, quase totalmente para a agricultura familiar.

30. Já o MDA ponderou que a redução do limite de enquadramento é uma solução parcial e que o Proagro deveria ser restrito exclusivamente aos agricultores familiares, defendendo uma migração gradual do público tradicional para o seguro rural privado (PSR).

31. A unidade especializada avaliou que os cortes nos limites de enquadramento adotados pelo Banco Central foram importantes para direcionar o programa à agricultura familiar. Todavia, observou que não houve a normatização clara e precisa com os detalhamentos exigidos pela deliberação (características, tamanho e distribuição geográfica da população afetada). A medida adotada pelo BCB foi apenas de corte financeiro, falhando em delimitar os aspectos qualitativos e demográficos do beneficiário, ausência que persiste na minuta do novo projeto de lei.

32. Desse modo, a AudSustentabilidade considerou que a recomendação foi “parcialmente implementada”. Concorro com a conclusão da unidade.

33. Em relação ao **item 9.4** (realização de novo projeto-piloto com o intuito de avaliar a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR), essa recomendação foi proposta em razão das vantagens do PSR em relação ao Proagro sob os aspectos orçamentário, operacional, financeiro e de facilidade de fiscalização.

34. Ao se manifestar sobre esse ponto, o Mapa informou que não é viável economicamente e nem oportuno retomar o projeto-piloto, em razão da restrição orçamentária do PSR, que atualmente não consegue atender sequer à metade da sua demanda. Argumentou que destinar parte dos escassos recursos do PSR para produtores do Pronaf prejudicaria os demais produtores, visto que o público do Pronaf já possui a opção de aderir ao Proagro, enquanto os produtores não vinculados ao crédito rural dependem unicamente do PSR. Para o Ministério, a retomada do piloto exigiria a aprovação de um orçamento condizente com a demanda e uma solução definitiva para os contingenciamentos.

35. Esclareço que o Proagro Mais é uma modalidade específica dentro do Proagro, voltada e vinculada exclusivamente aos financiamentos de custeio agrícola amparados pelo Pronaf (crédito rural destinado aos agricultores familiares). Como o público do Proagro Mais representa a grande maioria das operações do programa – historicamente cerca de 80%, com expectativa de alcançar 90% em virtude das recentes reduções no limite de enquadramento –, quando um agricultor familiar contrata um empréstimo pelo Pronaf, sua lavoura é geralmente protegida pelo Proagro Mais.

36. Desse modo, na visão do Ministério da Agricultura e Pecuária, destinar recursos escassos do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural para atrair o público do Proagro significa, na prática, destinar recursos de forma exclusiva para atrair os agricultores do Pronaf. O Mapa conclui que essa transição não é viável no cenário atual de restrição orçamentária, pois prejudicaria os demais produtores: enquanto o público do Pronaf já possui a opção garantida do Proagro, os produtores não vinculados a esse crédito dependem unicamente do mercado privado através do PSR.

37. A unidade especializada concluiu que o Mapa não adotou medidas para realizar o novo projeto-piloto. Contudo, acatou a justificativa do gestor à luz do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020. A implementação de uma recomendação depende da avaliação discricionária do gestor quanto à



conveniência, à oportunidade e à disponibilidade de recursos financeiros. Como a recusa do Mapa foi devidamente justificada pela limitação orçamentária do PSR e pela necessidade de priorizar o público já atendido, a unidade considerou o posicionamento do Ministério respaldado.

38. Acolho, assim, a conclusão da AudSustentabilidade, considero a recomendação como “não implementada” e dispense o acompanhamento do seu monitoramento.

39. Quanto ao **item 9.7** (realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul), as providências para cumprir a determinação foram adotadas em conjunto: o BCB ficou encarregado de verificar a conformidade dos agentes financeiros, ao MDA coube a responsabilidade de analisar a conformidade e a qualidade das verificações de perdas realizadas pelos peritos e a Embrapa ficou encarregada de analisar o manejo do solo.

40. Seguindo essa divisão de tarefas, o BCB investigou aspectos da conduta das instituições financeiras, focando em operações com indícios de irregularidades (como enquadramento em desacordo com o Zarc, divergência de área plantada e Garantia de Renda Mínima atípica). No entanto, esses levantamentos identificaram apenas cerca de R\$ 52,5 milhões em indenizações com indícios de problemas, o que representa menos de 1% do total indenizado na região. Além disso, o BCB ressaltou que as secas severas associadas ao fenômeno “La Niña” foram determinantes para o alto volume de perdas.

41. A Embrapa concluiu, preliminarmente, que o sudoeste do Paraná e o noroeste do Rio Grande do Sul diferenciam-se pelo predomínio de propriedades de menor porte, o que está associado a uma menor adoção de tecnologias e a um manejo do solo menos eficiente em relação à retenção hídrica.

42. O MDA ainda vai apresentar as suas análises sobre as situações que apresentam indícios de problemas na atuação dos peritos, focando especialmente nas operações suspeitas que forem filtradas e destacadas previamente pelas verificações de conformidade do sistema do Banco Central.

43. O diagnóstico final das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul ainda não foi apresentado a este Tribunal. Para isso, o BCB pediu que o prazo fosse prorrogado.

44. A unidade especializada reconheceu que o BCB demonstrou avanços concretos e apresentou resultados parciais nas frentes de investigação, mas pontuou que os R\$ 52,5 milhões em irregularidades achadas não são suficientes para explicar o montante de R\$ 18 bilhões correspondentes aos valores indenizados pelo Proagro, entre 2019 e 2022, na Região Sul do Brasil. Devido à elevada complexidade técnica de isolar e quantificar os fatores climáticos e operacionais, a unidade acatou um novo plano de ação e propôs prorrogar formalmente o prazo de entrega. Ademais, considerou a determinação com “em cumprimento com prazo expirado”.

45. Nessa linha, acolho a conclusão da AudSustentabilidade e concedo novo prazo de trinta dias para o cumprimento da determinação.

46. Em relação às deliberações contidas no **subitem 9.1.3** (adoção de tecnologias no processo de comprovação de perdas do Proagro) e **itens 9.5** (regulamentação de forma clara e precisa das responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro) e **9.6** (elaboração de plano de ação visando à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro), acolho integralmente as conclusões da AudSustentabilidade e a proposta de considerar as deliberações implementadas/cumpridas, e remeto à análise consolidada contida no relatório precedente.

47. Por fim, concluo que é necessária a continuidade do monitoramento para acompanhar a implementação e o cumprimento da maioria das deliberações constante do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário. Contudo, ficou demonstrado e assim reconheço que os gestores estão comprometidos com a adoção de providências que se destinem a melhorar a governança do Proagro, reduzir os seus riscos e diminuir o seu impacto nas contas públicas.

48. Destaco que o Proagro está incluído no processo de revisão de gastos do Poder Executivo federal. Conforme o subanexo IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026, estima-se uma



economia potencial de R\$ 18,9 bilhões, no período de 2025 a 2029, decorrentes das medidas de gestão e de economia do Proagro.

49. Evidente que, por se tratar de estimativas, é importante o acompanhamento da execução do Proagro a fim de verificar se a economia irá se concretizar, bem como permitir a correção tempestiva das medidas, se necessário. Essa ação é essencial especialmente diante da relevância social e econômica do Proagro e de seu elevado custo orçamentário (R\$ 6,6 bilhões na LOA 2026).

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1524/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.112/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das deliberações exaradas no Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 014.798/2023-9, relativo à auditoria operacional com a finalidade de avaliar o desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, com foco especial no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), 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 cumpridas as determinações contidas nos itens 9.5 e 9.6 e implementada a recomendação do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
- 9.2. considerar não implementadas as recomendações objeto dos subitens 9.1.2, 9.2.1 e 9.4 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
- 9.3. considerar em cumprimento a determinação referida no item 9.7 e em implementação as recomendações contidas nos subitens 9.1.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
- 9.4. considerar parcialmente implementada a recomendação relacionada no item 9.3 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
- 9.5. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2015, que implemente medidas alternativas e infralegais capazes de mitigar os riscos decorrentes da atuação das instituições financeiras na comprovação das perdas de safra até que a alteração normativa de que trata o subitem 9.2.2 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário seja efetivada;
- 9.6. conceder novo prazo de trinta dias para o cumprimento da determinação constante do item 9.7 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;
- 9.7. autorizar a AudSustentabilidade a proceder novo monitoramento das deliberações expressas nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3 e 9.7 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário e a monitorar a


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

recomendação expressa no item 9.5 deste acórdão;

9.8. dispensar a AudSustentabilidade de realizar novo monitoramento do item 9.4 do Acórdão 2.493/2024-TCU-Plenário;

9.9. dar ciência deste acórdão, do relatório e do voto que o fundamentaram aos jurisdicionados destes autos; e

9.10. apensar este processo ao TC 014.798/2023-9, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1524-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e 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 II – CLASSE V – Plenário

TC 008.289/2025-5

[Apensos: TC 012.595/2026-8, TC 006.423/2026-4, TC 011.529/2026-1, TC 016.971/2025-6, TC 006.981/2025-9 e TC 007.429/2026-6]

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Ministério de Minas e Energia (MME) e Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. 2º LEILÃO DE RESERVA DE CAPACIDADE DE ENERGIA NA FORMA DE POTÊNCIA. DÚVIDAS SOBRE A FORMAÇÃO DO PREÇO-TETO. BAIXA COMPETITIVIDADE DO CERTAME, COM PEQUENO DESÁGIO. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE DAS QUESTÕES SUSCITADAS. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA JUSTIFICAR A PARALISAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS. ORIENTAÇÃO PARA QUE A UNIDADE TÉCNICA DÊ PROSSEGUIMENTO AO EXAME DA MATÉRIA.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na



forma de Potência (LRCAP 2026), conduzido pelo Ministério de Minas e Energia (MME) com o objetivo de assegurar a continuidade e segurança do fornecimento de energia elétrica ao Sistema Interligado Nacional.

2. O certame foi estruturado sob a premissa de contratação de usinas flexíveis e despacháveis, na maior parte termelétricas a gás natural, capazes de operar em horários de pico ou quando há queda abrupta de fontes renováveis.

3. Análises pretéritas realizadas pelo Tribunal apontaram para a existência de falhas significativas na modelagem do LRCAP 2026, na fixação de seus preços-teto e na definição dos volumes de potência a ser licitados, resultando em custos excessivos aos consumidores.

4. Com vistas a suprir lacunas ainda existentes sobre as premissas adotadas pelo MME e colher subsídios das demais entidades envolvidas no planejamento do setor elétrico, o Acórdão 925/2026-Plenário autorizou a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) a realizar inspeção nas instituições relacionadas.

5. Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, o relatório de fiscalização elaborado pela AudElétrica:

“Cuidam os autos de fiscalização na modalidade inspeção, autorizada pelo Acórdão 925/2026-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, realizada no âmbito do Acompanhamento (ACOM), na modalidade operacional, das ações relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de energia elétrica na forma de potência (LRCAP 2026), autorizado no Acórdão 968/2025-Plenário, também de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

2. Embora a presente fiscalização alcance ambos os certames realizados no âmbito do LRCAP 2026 (Leilões Aneel 2 e 3/2026), as análises desenvolvidas concentraram-se predominantemente no Leilão Aneel 2/2026. Essa delimitação decorre, em especial, da elevada materialidade econômica associada aos produtos termelétricos contratados, dos riscos econômicos e concorrenciais identificados na modelagem adotada e dos resultados observados no certame, notadamente quanto aos níveis de deságio e aos prazos de vigência contratual dos produtos licitados.

HISTÓRICO

3. O 1º LRCAP do Setor Elétrico Brasileiro foi realizado em 2021, após a Consulta Pública (CP) 108/2021, nos termos da Portaria Normativa MME 20/2021, que estabeleceu as diretrizes do leilão para contratação de potência elétrica e energia associada, além de definir a respectiva sistemática.

4. O 2º LRCAP foi inicialmente planejado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) para ocorrer em novembro de 2023, conforme cronograma estabelecido em 2022. Entretanto, esse planejamento não se concretizou. Ao longo de 2023 e 2024, sucederam-se estudos técnicos da EPE, consultas públicas e portarias que redefiniram as diretrizes e a sistemática do certame.

5. Em dezembro de 2024, foram publicadas as diretrizes do leilão, posteriormente alteradas em janeiro e março de 2025. Em abril de 2025, diante de judicializações, a exemplo do Mandado de Segurança 31.107/DF, e de controvérsias relacionadas ao modelo adotado, o MME revogou as portarias então vigentes e cancelou o certame, solicitando ao ONS avaliação dos impactos ao Sistema Interligado Nacional. Nesse interregno, por meio do Acórdão 968/2025-Plenário, o TCU passou a acompanhar o tema no âmbito deste TC 008.289/2025-5.

6. Em agosto de 2025, o MME retomou o processo de contratação, agora com nova modelagem, estruturada em dois leilões: o primeiro, destinado a empreendimentos a gás natural, carvão mineral e usinas hidrelétricas, abrangendo a janela de suprimento de 2026 a 2030; e o segundo destinado a usinas existentes a óleo combustível e biocombustíveis. Após novas consultas públicas, foram publicadas, em outubro de 2025, as Portarias Normativas MME 118 e 119/2025, que estabeleceram diretrizes e cronograma, com sessões previstas para 18 e 20 de março de 2026.

7. Em janeiro de 2026, o MME solicitou à EPE a elaboração de nota técnica contendo o Custo Marginal de Referência, que subsidiaria a definição dos preços-teto do certame. Em 10/2/2026, a Aneel aprovou os editais do primeiro certame com preços-teto variando entre R\$ 1,2 milhão/MW.ano e R\$ 1,6 milhão/MW.ano.



8. *Todavia, em 13/2/2026, após repercussão negativa quanto aos valores inicialmente definidos, foram publicados novos preços-teto com aumentos expressivos em alguns produtos – de até 100% – elevando os patamares para até R\$ 2,9 milhões/MW.ano no leilão de gás natural e carvão mineral, e para até R\$ 1,75 milhão/MW.ano no leilão de óleo e biocombustíveis. Os produtos hidrelétricos não tiveram seus preços-teto aumentados.*

9. *A ausência, naquele momento, de fundamentação técnica suficiente para justificar os novos preços-teto, somada à elevada materialidade envolvida e à proximidade das sessões do leilão, levou esta Unidade Especializada a autuar a representação TC 004.937/2026-0, com o objetivo de apurar os fatos e avaliar eventual adoção de medidas cabíveis.*

10. *Em 5/3/2026, o Ministro Relator da representação, Jorge Oliveira, acolheu proposta desta Unidade de Auditoria Especializada e determinou diligências, em caráter de urgência, ao MME e ao ONS. Mesmo após o recebimento das respostas, alguns fatores impediram avaliação mais pormenorizada naquele momento: o exíguo prazo para realização de exames adicionais sem comprometimento do cronograma do leilão; o alerta do ONS de que eventual prorrogação do LRCAP 2026 poderia ampliar substancialmente os riscos ao atendimento da demanda nos anos subsequentes; e a ausência de informações da demanda prevista para contratação.*

11. *Diante desse contexto, esta Unidade entendeu que as justificativas apresentadas para a elevação dos preços-teto careciam de maior robustez técnica. Identificou-se, ainda, o risco de realização de contratações em patamares de preços elevados, especialmente em um cenário de baixa competitividade. Ademais, observou-se que a modelagem adotada, ao segmentar os produtos em nichos específicos, poderia limitar a concorrência entre os participantes e, conseqüentemente, reduzir a pressão competitiva do certame.*

12. *Apesar dos riscos identificados, esta Unidade Especializada entendeu, naquele momento, não ser conveniente a adoção de medida imediata antes da realização do leilão, tendo em vista que eventual adiamento do certame poderia comprometer o atendimento da necessidade de potência do Sistema Interligado Nacional (SIN). Em 17/3/2026, o Ministro Relator proferiu despacho alinhado a esse entendimento.*

13. *Após a realização da primeira sessão do leilão, correspondente ao Leilão Aneel 2/2026, em 18/3/2026, os resultados observados passaram a apresentar significativa aderência aos riscos previamente apontados por esta Unidade Especializada. Naquela sessão, foram contratados 18,98 GW de potência, com deságios da ordem de 2,5% (mediana), resultado que indica a possível materialização do cenário anteriormente destacado pela AudElétrica. Diante desse quadro, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do MPTCU, subscreveu a representação TC 006.423/2026-4, que resultou na proposta de realização da presente inspeção, posteriormente acolhida pelo Ministro Jorge Oliveira por meio do Acórdão 925/2026-Plenário. Em seguida, ocorreu a segunda sessão do leilão, correspondente ao Leilão Aneel 3/2026, voltada a usinas existentes a óleo combustível e biocombustível, na qual se observaram deságios da ordem de 45,5% (mediana).*

14. *Na sequência, foi elaborada a primeira instrução da AudElétrica no âmbito da inspeção, constante da peça 111, na qual se propôs, entre outras medidas, a adoção de cautelar para suspender a adjudicação e a homologação parcial do Leilão Aneel 2/2026, exclusivamente quanto aos produtos termelétricos 2026, 2027, 2028, 2029 e 2031. A proposta fundamentou-se no risco de contratação potencialmente desvantajosa e de longa duração, com possíveis repercussões expressivas para os consumidores e para a racionalidade econômica da expansão de potência no sistema elétrico nacional.*

15. *Em seguida, embora tenha registrado não haver óbice à expedição da medida cautelar proposta, o Ministro Relator considerou pertinente promover a oitiva da Aneel acerca do prosseguimento do certame (peça 119, p. 5). Na oportunidade, destacou que a atuação da autarquia não deveria se limitar à prática formal de homologação do resultado do certame, mas contemplar o exame efetivo das questões relevantes suscitadas pela Unidade Técnica.*

16. *Não obstante, após o recebimento de ofício deste Tribunal comunicando a realização da oitiva, a Aneel realizou reunião extraordinária para apreciar a matéria e deliberou pela homologação*



do Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026 (peças 124-126). Ressalte-se, por oportuno, que a autarquia informou esta Corte sobre a reunião extraordinária com antecedência (peça 125), em cumprimento a comando exarado no despacho do Ministro Relator (peça 119, p. 5).

17. Ato contínuo, em 1/6/2026, foi juntado aos autos (peças 143-144) pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestação da empresa Eneva acerca do LRCAP 2026; assim como a resposta da Aneel à oitiva impulsionada pelo Ministro Relator (peças 145-146).

18. Em 3/6/2026 foi juntado aos autos (peças 147-148) manifestação da Petrobras acerca do Leilão. Na mesma data, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado acostou novos esclarecimentos a respeito dos encaminhamentos anteriormente propostos pelo **parquet** em relação ao Leilão (peça 149).

19. Por fim, em reunião do circuito deliberativo da Aneel realizada em 9/6/2026, registra-se que a Agência decidiu no sentido de autorizar a homologação e a adjudicação dos demais produtos dos Leilões Aneel 2 e 3/2026, cuja concretização está prevista, conforme edital, para ocorrer em 11/6/2026.

EXAME TÉCNICO

I. Do objeto da fiscalização e da ponderação do interesse público setorial

20. A presente fiscalização tem por objeto avaliar a aderência econômica, concorrencial e regulatória da modelagem adotada no âmbito do LRCAP 2026, especialmente quanto aos produtos termelétricos contratados no Leilão Aneel 2/2026.

21. As análises desenvolvidas pela Unidade Especializada não se destinam à revisão abstrata da necessidade sistêmica de expansão da oferta de potência do Sistema Interligado Nacional (SIN), tampouco à substituição discricionária das competências institucionais atribuídas ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) ou à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

22. A atuação do controle externo no caso concreto volta-se à verificação da aderência da contratação aos princípios da modicidade tarifária, da economicidade, da eficiência regulatória e da integridade concorrencial dos mecanismos de expansão do setor elétrico brasileiro.

23. Abrange, igualmente, a análise da conformidade dos atos praticados pelos gestores e suas aderências com os princípios que regem a Administração Pública, previstos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e motivação, avaliando-se se as decisões adotadas foram adequadamente fundamentadas, amparadas em elementos técnicos consistentes e compatíveis com o interesse público.

24. Nesse contexto, a adequada ponderação do interesse público setorial exige a consideração simultânea dos riscos associados à continuidade da expansão da oferta de potência do SIN e dos potenciais impactos tarifários e sistêmicos decorrentes da consolidação integral das contratações examinadas. Exige, igualmente, que as decisões administrativas relacionadas ao certame estejam suficientemente motivadas, em observância ao disposto nos arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999, e demonstrem, de forma transparente, a avaliação dos custos, benefícios, riscos e alternativas disponíveis, em observância aos princípios da boa administração e da **accountability** pública.

II. Da evolução da modelagem econômica do certame, da flexibilização dos parâmetros regulatórios e dos impactos concorrenciais associados à contratação

II.1. Modelagem econômica

25. As análises desenvolvidas ao longo da fiscalização indicam que o Leilão Aneel 2/2026 sofreu alterações substanciais em sua modelagem econômica e concorrencial durante o processo de estruturação da contratação. Tais alterações modificaram pressupostos originalmente concebidos para o certame e há indicativos de que produziram impactos relevantes sobre a dinâmica competitiva observada na sessão do leilão.

26. Conforme registrado nas representações e instruções produzidas pela Unidade Técnica, a modelagem originalmente concebida para o LRCAP 2026 sofreu sucessivas alterações capazes de reduzir a rivalidade econômica esperada entre os agentes participantes, especialmente em razão da mitigação da competição cruzada entre empreendimentos termelétricos.

27. O histórico regulatório do LRCAP 2026 demonstra que a contratação inicialmente concebida pelo MME possuía racionalidade econômica distinta daquela efetivamente observada no modelo final implementado após as reformulações promovidas ao longo de 2025 e 2026.

28. Em sua concepção inicial, o certame previa a realização de leilão integrado, com ampla competição entre diferentes tecnologias e produtos de potência, conforme estabelecido na Portaria GM/MME 96/2024 (peça 8). Posteriormente, essa modelagem foi revogada e substituída por arranjo regulatório baseado na segmentação dos produtos e na divisão da contratação em dois leilões distintos, nos termos das Portarias Normativas MME 118 e 119/2025 (peça 158).

II.1.1 Motivações para a realização das alterações e resultados das alterações na modelagem

29. A modelagem originalmente prevista, cuja sessão deveria ocorrer em 27/6/2025, favorecia um ambiente concorrencial mais amplo, ao permitir a disputa entre diferentes tecnologias, perfis operacionais e agentes econômicos em uma mesma dinâmica competitiva, conforme Portaria GM/MME 96/2024 (peça 8, pp. 77-87).

30. Após a judicialização do leilão (peça 10), a pasta ministerial optou por revogar as diretrizes que haviam sido publicadas ao final de 2024. A Nota Técnica 41/2025/DPOG/SNTEP (peça 12, pp. 35-45) registrou que, na avaliação da pasta ministerial, o cumprimento das decisões judiciais inviabilizaria, na prática, a continuidade do LRCAP ainda em 2025, tal como concebido, retirando fundamentos técnicos considerados relevantes e gerando incertezas capazes de afetar a previsibilidade e a estabilidade do certame. Tratava-se, no entanto, de um leilão que estava originalmente programado para ocorrer em 2023 e cujos parâmetros vinham sendo discutidos, em profundidade, desde 2021.

‘6.3. O cumprimento dessas decisões inviabiliza, na prática, a continuidade do LRCAP, de 2025, tal como concebido, retirando seus principais fundamentos técnicos e gerando incertezas que impactam negativamente a previsibilidade e a estabilidade do certame. Esse ambiente de insegurança compromete a execução do processo licitatório.

6.4. Diante desse contexto, avalia-se que a revogação das Portarias MME 96, de 2024 e 100, de 2025, pode ser considerada como uma alternativa a ser analisada pela alta gestão deste Ministério, com o objetivo de mitigar riscos jurídicos adicionais e resguardar o interesse público.’

31. A revogação das diretrizes pelo MME ocorreu em 4/4/2025 (peça 12, p. 46). Na sequência, o Ministério promoveu reestruturação substancial da modelagem da contratação, mediante segmentação dos produtos licitados e divisão da contratação em dois leilões distintos, nos termos das Portarias Normativas MME 118 e 119/2025 (peça 158). A nova modelagem passou a dividir os produtos entre diferentes fontes e a criar nichos específicos para determinadas configurações tecnológicas, como os produtos destinados exclusivamente a usinas conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN).

32. Como resultado, os ambientes concorrenciais associados aos produtos termelétricos tornaram-se mais restritos, reduzindo-se a possibilidade de competição cruzada entre diferentes tecnologias e entre empreendimentos com distintas características operacionais, locacionais e econômicas. Essa redução da pressão competitiva mostrou-se particularmente relevante nos produtos destinados às usinas conectadas ao STGN, nos quais o universo de potenciais ofertantes era naturalmente mais limitado.

33. Em consequência, ampliou-se o risco de contratação em condições menos vantajosas para os consumidores. A Tabela 1, a seguir, esquematiza os potenciais efeitos das alterações na modelagem do certame.

Tabela 1 – Comparação entre a modelagem originalmente concebida para o LRCAP e a modelagem efetivamente implementada no Leilão Aneel 2/2026.

Elemento	Modelagem originalmente concebida	Modelagem efetivamente implementada	Potencial efeito concorrencial
Estrutura da contratação	Leilão integrado	Divisão em dois leilões distintos	Fragmentação concorrencial

<i>Elemento</i>	<i>Modelagem originalmente concebida</i>	<i>Modelagem efetivamente implementada</i>	<i>Potencial efeito concorrencial</i>
<i>Ambientes de disputa</i>	<i>Competição mais ampla entre tecnologias e agentes</i>	<i>Segmentação dos produtos</i>	<i>Redução da competição cruzada</i>
<i>Participação de agentes</i>	<i>Maior heterogeneidade concorrencial</i>	<i>Nichos concorrenciais mais restritos</i>	<i>Menor pressão competitiva</i>
<i>Produtos termelétricos</i>	<i>Produtos relativamente mais agregados</i>	<i>Segmentação por tecnologia, condição operacional e conexão ao STGN</i>	<i>Isolamento econômico de determinados produtos</i>
<i>Pressão competitiva esperada</i>	<i>Rivalidade econômica mais ampla</i>	<i>Disputa concentrada em grupos específicos</i>	<i>Aproximação aos preços-teto</i>
<i>Dinâmica regulatória</i>	<i>Estrutura inicialmente mais estável</i>	<i>Sucessivas alterações e flexibilizações</i>	<i>Aumento da previsibilidade econômica da contratação</i>

Fonte: Elaboração própria.

34. Conforme apontado por esta Unidade Técnica nas representações e instruções elaboradas antes mesmo da realização do certame, especialmente nos TCs 004.937/2026-0 e 006.423/2026-4, a mudança da modelagem do certame produziu progressiva redução da pressão competitiva da contratação, especialmente nos produtos associados ao Sistema de Transporte de Gás Natural – STGN (peça 111, item II do Exame Técnico).

II.2. Preços-teto

II.2.1 Reajuste dos preços-teto

35. Paralelamente à segmentação dos produtos licitados, verificou-se também progressiva flexibilização dos parâmetros econômicos originalmente concebidos para a contratação (peça 111, item II do Exame Técnico). Em janeiro de 2026, o MME solicitou à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) a elaboração da Nota Técnica do Custo Marginal de Referência (CMR) que subsidiaria a definição dos preços-teto do certame. Em sequência, em 10/2/2026, a Aneel aprovou os editais do leilão com os preços-teto dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 variando entre R\$ 1,12 milhão/MW.ano e R\$ 1,6 milhão/MW.ano.

36. Todavia, apenas três dias após a divulgação dos preços originalmente aprovados, foram publicados novos preços-teto. A nova publicação elevou substancialmente os preços máximos admitidos no certame, em percentuais que chegaram a 100%, alcançando patamares próximos de R\$ 2,9 milhões/MW.ano para empreendimentos novos a gás natural (Tabelas 2 e 3, a seguir). A magnitude e a proximidade temporal dessas alterações assumem especial relevância econômica e concorrencial no contexto da presente fiscalização.

Tabela 2 – Preços-teto publicados para o leilão de gás natural, carvão mineral e UHE, em 10/2 e 13/2.

<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) do 2º LRCAP (Leilão Aneel 2/2026)</i>			
<i>PRODUTOS</i>	<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 29/2026-SE-MME (10/2/2026)</i>	<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 35/2026-SE-MME (13/2/2026)</i>	<i>Aumento (%)</i>
<i>Produto I- Potência Termelétrica 2026</i>	<i>1.120.000</i>	<i>2.250.000</i>	<i>100,89</i>

<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) do 2º LRCAP (Leilão Aneel 2/2026)</i>			
<i>PRODUTOS</i>	<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 29/2026-SE-MME (10/2/2026)</i>	<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 35/2026-SE-MME (13/2/2026)</i>	<i>Aumento (%)</i>
<i>Produto II - Potência Termelétrica 2027</i>	<i>1.120.000</i>	<i>2.250.000</i>	<i>100,89</i>
<i>Produto III -Potência Termelétrica 2028 - novos</i>	<i>1.600.000</i>	<i>2.900.000</i>	<i>81,25</i>
<i>Produto III - Potência Termelétrica 2028 - existentes</i>	<i>1.120.000</i>	<i>2.250.000</i>	<i>100,89</i>
<i>Produto IV - Potência Termelétrica 2029 – novos</i>	<i>1.600.000</i>	<i>2.900.000</i>	<i>81,25</i>
<i>Produto IV - Potência Termelétrica 2029 - existentes</i>	<i>1.120.000</i>	<i>2.250.000</i>	<i>100,89</i>
<i>Produto V - Potência Termelétrica 2030 - novos</i>	<i>1.600.000</i>	<i>2.900.000</i>	<i>81,25</i>
<i>Produto V - Potência Termelétrica 2030 - existentes</i>	<i>1.120.000</i>	<i>2.250.000</i>	<i>100,89</i>
<i>Produto VI - Potência Hidrelétrica 2030</i>	<i>1.400.000</i>	<i>1.400.000</i>	<i>0,00</i>
<i>Produto VI - Potência Termelétrica 2031 - novos</i>	<i>1.600.000</i>	<i>2.900.000</i>	<i>81,25</i>
<i>Produto VI - Potência Termelétrica 2031 - existentes</i>	<i>1.120.000</i>	<i>2.250.000</i>	<i>100,89</i>
<i>Produto VIII - Potência Hidrelétrica 2031</i>	<i>1.400.000</i>	<i>1.400.000</i>	<i>0,00</i>
<i>Custo Marginal de Referência - CMR</i>	<i>1.600.000</i>	<i>2.900.000</i>	<i>81,25</i>

Fonte: Elaboração própria com dados da Aneel.

Tabela 3 – Preços-teto publicados para o leilão de óleo e biodiesel, em 10/2 e 13/2.

<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) do 2º LRCAP (Leilão Aneel 3/2026)</i>			
<i>PRODUTO</i>	<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 29/2026-SE-MME (10/2/2026)</i>	<i>Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 35/2026-SE-MME (13/2/2026)</i>	<i>Aumento (%)</i>
<i>Produto I - Potência Termelétrica 2026</i>	<i>920.000</i>	<i>1.600.000</i>	<i>73,91</i>
<i>Produto II -Potência Termelétrica 2027</i>	<i>920.000</i>	<i>1.600.000</i>	<i>73,91</i>
<i>Produto III - Potência Termelétrica 2030</i>	<i>990.000</i>	<i>1.750.000</i>	<i>76,77</i>
<i>Custo Marginal de Referência - CMR</i>	<i>990.000</i>	<i>1.750.000</i>	<i>76,77</i>

Fonte: Elaboração própria com dados da Aneel.

III.2.2 Motivações para as alterações dos preços-teto

37. As justificativas apresentadas para os aumentos promovidos nos preços-teto não evidenciaram robustez técnica proporcional à magnitude das alterações implementadas. A Nota Informativa 8/2026/DPOG/SNTEP (TC 004.937/2026-0, peça 22, p. 2), apresentada à equipe de fiscalização para esclarecer os aumentos, registrou que as propostas iniciais elaboradas pela EPE refletiam as melhores informações disponíveis à época e que, após a divulgação dos preços-teto, a EPE havia recebido novas informações e contribuições técnicas dos agentes, indicando discrepâncias em relação aos dados de cadastramento, o que teria levado à revisão dos valores.

38. A Nota Informativa 8/2026/DPOG/SNTEP (TC 004.937/2026-0, peça 22, p. 2) também registrou que a revisão dos preços-teto não decorria de inconsistência ou equívoco nos cálculos, mas da necessidade de incorporar percepção de risco e condições econômicas de mercado, de modo a evitar subdimensionamento do preço de reserva e preservar a atratividade do leilão. Em síntese, a justificativa apresentada associou o aumento dos custos ao aquecimento global do setor de geração termelétrica, em razão do aumento da demanda por equipamentos críticos, de restrições na capacidade fabril e do alongamento dos prazos de fornecimento.

II.2.3 Referência oficial de custos de Capex (investimento) e O&M Fixo (custos fixos de operação e manutenção)

39. Ao tempo da primeira publicação dos preços-teto, o planejamento setorial já dispunha de referências técnicas oficiais para subsidiar as suas definições. O estudo PDE 2035 – Parâmetros Econômicos de Custos de Geração e Transmissão (peça 15), elaborado pela EPE e publicado em novembro de 2025, apresentava estimativas referenciais de Capex e O&M Fixo adotadas como parâmetros para a expansão de diferentes tecnologias de geração. Registre-se que tais parâmetros foram divulgados pela EPE aproximadamente três meses antes da primeira publicação dos preços-teto do leilão e que, em tese, deveriam refletir apropriadamente tais custos.

40. Importante salientar a validade de tais estudos como referenciais oficiais, uma vez que a cada ciclo do planejamento decenal do setor elétrico (que é revisado, no máximo, a cada dois anos) a EPE recalcula tais referenciais e os utiliza nos estudos de expansão do sistema. Nesse sentido, no sítio eletrônico da EPE constam os PDEs 2027, 2029, 2030, 2031, 2032, 2034 e 2035 (peça 159), os quais correspondem aos estudos realizados em agosto/2018, setembro/2019, janeiro/2021, fevereiro/2022, janeiro/2023, agosto/2024 e novembro/2025.

41. As datas-base dos parâmetros econômicos publicados divergem, no entanto, das datas dos correspondentes estudos (novembro/2017, dezembro/2018, dezembro/2019, dezembro/2020, dezembro/2022 e dezembro/2024 para os parâmetros econômicos dos PDEs 2027, 2029, 2030, 2031, PDE 2034 e PDE 2035, respectivamente).

42. Ou seja, periodicamente, tais estudos são realizados e as estimativas são ajustadas com base em informações colecionadas pela EPE, o que permite caracterizá-los como referenciais oficiais para os custos de Capex e O&M Fixo para as diferentes tecnologias de geração. (...)

43. Por outro lado, o Informe Técnico EPE-DEE-IT-021/2026, de 10/3/2026 (TC 004.937/2026-0, peça 26, p. 2) apresenta as seguintes considerações acerca de tais parâmetros:

‘Cabe, ainda, destacar que os parâmetros de custos do PDE representam estimativas de investimentos que devem ocorrer ao longo dos próximos 10 anos, sobretudo do quinto ano em diante, enquanto os investimentos das usinas contratadas no LRCAP vão acontecer no curto e médio prazo, estando mais sujeitos às condições de mercado no momento, o que justifica a adoção de valores diferentes de Capex em documentos da EPE.’

44. Diante de tal afirmação, é apropriado adentrar nos pilares elencados pela EPE para a impulsão do reajustamento dos preços-teto:

a) o recente aumento significativo no mercado global dos custos de Capex de usinas termelétricas a gás natural motivado por fatores geopolíticos, econômicos e tecnológicos, como o atendimento a demanda de eletricidade gerada por **data centers** e serviços de inteligência artificial (TC 004.937/2026-0, peça 26, p. 4);

b) as informações de agentes de mercado, em que pese a maior parte das informações listadas sejam anteriores à primeira publicação dos preços-teto e de conhecimento prévio da entidade (TC 004.937/2026-0, peça 26, pp. 4-14); e

c) a reavaliação procedida pela EPE na base de dados dos empreendimentos cadastrados no Leilão (...), TC 004.937/2026-0, peça 26, p. 16), reavaliação realizada a partir do pressuposto que o aquecimento do mercado havia prejudicado a amostra e que, em função das incertezas existentes quanto aos custos de investimento efetivamente existentes, era legítima a adoção de referenciais estatísticos que ampliassem a cobertura da amostra e mitigassem a exclusão da amostra de projetos com custos mais elevados.

45. A análise do documento indica ainda que a EPE se amparou, especialmente, nas informações de agentes para a definição do Capex. Consta no referido informe técnico (TC 004.937/2026-0, peça 26, p. 15) a distribuição dos dados de Capex declarados pelos agentes cadastrados no LRCAP 2026. Tal distribuição revela que cerca de 90% dos agentes cadastrados consideravam custos de Capex de até R\$ 6.000/kW (Figura 1, a seguir).



Figura 1. Distribuição dos valores de Capex declarados pelos projetos novos a gás natural cadastrados no Produto 2028 do LRCAP 2026 (TC 004.937/2026-0, peça 26, p. 15).

46. Não obstante, para o reajustamento dos preços-teto, a (...) argumentação apresentada pela estatal (...) é razoável: grande parte desses agentes não deve ter tido acesso aos custos atualizados de investimento ao tempo do cadastramento. Com relação a essa premissa, é importante recordar que o cadastramento é etapa antecedente, imediatamente posterior à publicação das diretrizes do leilão. Nesse momento, os agentes ofertantes sequer estabeleceram contato com os fornecedores, uma vez que ainda não sabem se seus projetos/plantas serão tecnicamente habilitados a participar do certame.

47. Nesse sentido, considerando que os custos de Capex cadastrados pelos agentes podem estar defasados frente a um aquecimento na demanda por turbinas a gás natural, a análise dos referenciais apresentados pela EPE é a alternativa mais razoável para a definição dos custos referenciais de Capex que deveriam nortear a definição dos preços-teto.

48. Ao fim e ao cabo, nota-se que nos esclarecimentos sobre o reajustamento dos preços-teto a EPE procurou ilustrar um conjunto de referências e publicações que informavam o recente incremento dos custos de Capex tradicionalmente considerados. Não obstante, esta Corte de Contas não teve acesso a qualquer estudo sólido a respeito do tema e a estatal sequer apresentou memória de cálculo para o Capex referencial das termelétricas a gás natural utilizado no cálculo dos preços-teto. Tal situação exige análises estruturadas acerca da variação real dos custos, capazes de conferir razoável certeza acerca dos custos suportados pelos agentes ofertantes.

49. Observa-se que a EPE estabeleceu como premissa que o aquecimento do mercado impactou severamente os custos de Capex, que originalmente situavam-se entre US\$ 830/kW e US\$ 1.000/kW. Conforme as referências e publicações apresentados pela estatal, o Capex de usinas termelétricas novas a gás natural passou a situar-se entre US\$ 1.287/kW e US\$ 2.500/kW. São faixas de valores extensas e incrementos significativos, indicando que, isoladamente, essas podem não ser as referências mais apropriadas para a definição dos custos de Capex que subsidiam o cálculo de preços-teto em um leilão. Sem outros elementos que permitam cotejar tal faixa de valores, tais referências não permitem definir um custo referencial. Exigem, portanto, ponderações capazes de delimitar apropriadamente as faixas em que se encontram o custo referencial.

50. Há questões que não foram expressamente abordadas e que influenciam os custos referenciais de Capex, como o tamanho da planta de referência e o tipo de equipamento utilizado. Estudos indicam que os custos de Capex por kW reduzem pela metade toda vez que a capacidade da usina dobra – Figura 2, a seguir.

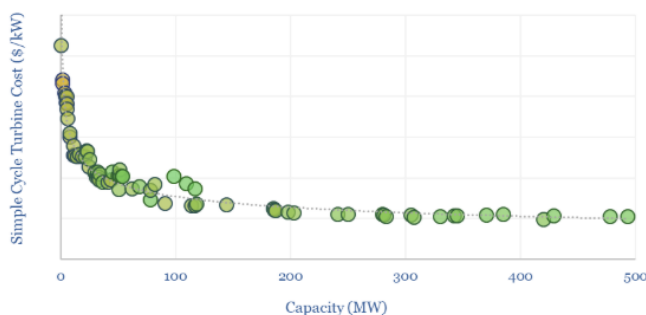


Figura 2 – Variação do Capex por kW de turbinas a gás natural conforme variação da capacidade da planta

Fonte: <https://thundersaidenergy.com/downloads/gas-to-power-project-economics/>

51. Para os preços-teto do LRCAP 2026, a planilha de cálculo usada pela EPE considera (...) usina de maior porte, cujos custos de investimento por kW são, em regra, menores. Outrossim, os equipamentos mais apropriados para termelétricas a gás natural que se destinam a uma contratação de potência são as turbinas de ciclo simples ou aberto, que têm maior flexibilidade, partida rápida e menor investimento inicial (em geral com custos de Capex 15% menores que as de ciclo combinado). Ante o exposto, entende-se como adequada a utilização do limite inferior das faixas de custo apresentadas pela EPE a fim de construir um preço-teto referencial.

52. Nesse contexto, consideram-se as seguintes plantas como custos de Capex válidos, dentre as referências apontadas pela EPE (TC 004.937/2026-0, peça 26, p. 5-7): com turbina de ciclo simples **duty-heavy** de tecnologia avançada e eixo único, ao custo de US\$ 868/kW (EIA, 2024); com turbina de ciclo simples e início de operação em 2026, ao custo de US\$ 1.310/kW (NREL, 2024); com turbina de ciclo simples e início de operação em 2030, ao custo de US\$ 1.270/kW (NREL, 2024); e com ciclo simples, com custo variando entre US\$ 1.150/kW e US\$ 1.450/kW, (Lazard's, 2025).

53. As citadas referências indicam, no limite superior da faixa de referência, incremento de custos nos equipamentos de até 122%, entre 2024 e 2025. Não obstante, nota-se uma pequena redução e estabilização dos custos dos equipamentos nos projetos que entrarão em operação a partir de 2026. Esse comportamento sugere que o pico da demanda por tais equipamentos já ocorreu ou que está próximo de ocorrer (Tabela 4, a seguir).

Tabela 4 – Evolução custos Capex termelétricas a gás natural de ciclo simples em US\$.

ANO	2024	2025	2026	2030
Capex – termelétrica gás natural CS	868	1.150 a 1.450	1.310	1.270
Serviços/Insumos (45%)	390,6	390,6 ⁽¹⁾	390,6	390,6
Equipamentos (55%)	477,4	909,4 ⁽¹⁾	919	879
Incremento de custo	---	90% a 122%	93%	84%

Nota 1: Considerado o valor médio – faixa entre US\$ 1.150/kW e US\$ 1.450/kW.

Nota 2: Proporção seguindo os parâmetros internacionais Figura 3, a seguir).

Fonte: Elaboração própria com dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peça 26, pp. 5-7).

54. Em síntese, o exame da adequação dos preços-teto é complexo e, especialmente em relação ao Capex de referência, não foram apresentados estudos que legitimassem os custos referenciais utilizados pela EPE. As diversas referências e publicações apresentadas para evidenciar o incremento significativo nos custos de investimento apenas ilustram um possível aquecimento temporário do mercado, mas não tratam do tema com a profundidade técnica necessária.

II.2.4 Custos referenciais para o Capex de termelétricas novas e existentes

55. A comparação dos Parâmetros Econômicos dos PDEs 2027, 2029, 2030, 2031, 2032, 2034 e 2035 evidenciam que havia uma referência de custos, a qual poderia ter sido trabalhada pela EPE para justificar os custos referenciais de Capex utilizados para a definição dos preços-teto.

56. Ao se analisar os custos de Capex tendo como base a moeda nacional, observa-se que as estimativas obtiveram incrementos anuais no período analisado, passando de R\$ 2.300/kW, em

novembro de 2017, para R\$ 4.500/kW, em dezembro de 2022 (um aumento de 84% no período), permanecendo estáveis até dezembro de 2024 (data-base do PDE 2035, referência originalmente adotada para o cálculo dos preços-teto).

57. Ao se analisar tais custos tendo como base a moeda americana, nota-se que tais custos evoluíram de US\$ 695/kW, em fevereiro de 2017, para US\$ 862/kW, em dezembro de 2022 (um aumento de 24% no período), permanecendo estáveis até dezembro de 2024 (data-base do PDE 2035). No mesmo período, a cotação da moeda americana passou de R\$ 3,31/US\$ para R\$ 6,10/US\$ (um aumento de 84%). A Tabela 5, a seguir, ilustra esses dados.

Tabela 5 – Parâmetros econômicos do Capex, sem JDC (1) (em R\$/kW e US\$/kW), publicados nos Parâmetros Econômicos dos PDEs 2027, 2029, 2030, 2031, 2034 e 2035.

Tipo de oferta	Vida útil (anos)	PDE 2027 (nov/2017) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2029 (dez/2018) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2030 (dez/2019) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2031 (dez/2020) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2034 (dez/2022) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2035 (dez/2024) RS/kW.ano / US\$/kW.ano
Taxa de câmbio (R\$/US\$)		3,31	3,88	4,90	5,20	5,22	6,10
Armazenamento – Baterias	20	5.000/ 1.511	6.000/ 1.546	7.350/ 1.500	6.200/ 1.192	5.400/ 1.034	5.500/ 1.054
Biomassa – Bagaço de Cana	20	4.000/ 1.208	6.000/ 1.546	4.000/ 816	4.000/ 769	4.667/ 894	4.667/ 894
Carvão Nacional	25	8.000/ 2.417	8.000/ 2.062	9.800/ 2.000	10.300/ 1.981	13.000/ 2.490	15.000/ 2.874
Gás Natural – Ciclo Simples ou Ciclo Aberto (100% flex.)	20	2.300/ 695	2.700/ 696	3.400/ 694	3.600/ 692	4.500/ 862	4.500/ 862
PCH	30	7.500/ 2.266	7.500/ 1.933	7.500/ 1.531	9.500/ 1.827	9.333/ 1.788	9.000/ 1.724
Biogás (resíduos vegetais)	20	----	7.500/ 1.933	7.500/ 1.531	8.000/ 1.538	10.000/ 1.916	14.000/ 2.682

Nota 1: JDC – Juros durante a construção.

Fonte: Elaboração própria com dados da EPE (peça 159).

58. Tais dados sugerem que os incrementos observados ao analisar a evolução dos custos sob a ótica da moeda nacional decorrem basicamente da desvalorização da moeda nacional frente a americana nesse mesmo período. Nada obstante, há um acréscimo pontual dos custos na análise que toma como base a moeda americana na data-base dezembro/2022, na ordem de 24%. Tal acréscimo sugere que houve um incremento pontual do Capex na referida data-base, o qual foi, em seguida, consumido pela desvalorização da moeda nacional. A Tabela 6, a seguir, ilustra esses dados.

Tabela 6 – Reajustes computados no Capex, sem JDC (1) (em R\$/kW e US\$/kW), nas termelétricas a gás natural, publicados nos PDEs 2027, 2029, 2030, 2031, 2034 e 2035.

Tipo de oferta	PDE 2027 (nov/2017) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2029 (dez/2018) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2030 (dez/2019) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2031 (dez/2020) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2034 (dez/2022) RS/kW.ano / US\$/kW.ano	PDE 2035 (dez/2024) RS/kW.ano / US\$/kW.ano
Taxa de câmbio (R\$/US\$)	3,31	3,88	4,90	5,20	5,22	6,10
Reajustes entre PDEs	---	17,22%	26,29%	6,12%	0,38%	16,86%
(Custos em R\$)	---	17,22%	48,04%	57,10%	57,70%	84,29%
Gás Natural – Ciclo Simples ou Ciclo Aberto (100% flex.)	2.300/ 695	2.700/ 696	3.400/ 694	3.600/ 692	4.500/ 862	4.500/ 862
Reajustes entre PDEs (Custos em R\$)	---	17,39%	25,93%	5,88%	25,00%	0,00%
Reajustes Acumulados (Custos em R\$)	---	17,39%	47,83%	56,52%	95,65%	95,65%
Reajustes entre PDEs (Custo em US\$)	---	0,14%	-0,29%	-0,29%	24,57%	0,00%
Reajustes Acumulados (Custo em US\$)	---	0,14%	-0,14%	-0,43%	24,03%	24,03%

Nota 1: JDC – Juros durante a construção.

Fonte: Elaboração própria com dados da EPE (peça 159).

59. Nesse contexto, depreende-se que uma análise acurada dos custos de Capex exige a ponderação dos componentes do Capex das usinas termelétricas. Há registros da seguinte composição de custos (Figura 3, a seguir): 40% relacionado às turbinas; 20% atrelados aos custos com construção civil; 15% associados aos custos com aquisição dos demais equipamentos; 10% atinentes aos custos com terraplenagem, pavimentação, drenagem e urbanização da área de implantação do projeto; e 15% relativos aos custos com planejamentos, permissões, conexão e comissionamento (serviços).

60. Ou seja, a princípio, são indexados à moeda americana os custos com a aquisição da turbina e dos demais equipamentos, que correspondem a 55% do custo total de implantação do empreendimento. Os demais custos são associados a serviços e insumos, usualmente de origem regional e, portanto, menos influenciados por um aquecimento da indústria que fornece os equipamentos.

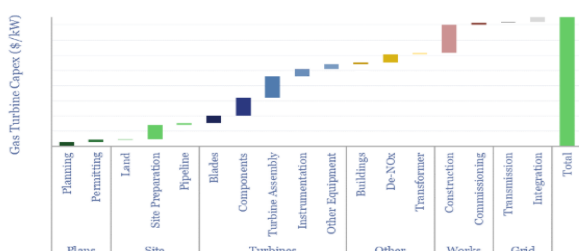


Figura 3. Estratificação dos dispêndios relacionados à implantação de termelétricas.

Fonte: <https://thundersaidenergy.com/downloads/gas-to-power-project-economics/>

61. Assim, admite-se que 45% dos custos são, de alguma forma, influenciados pelos indicadores nacionais (30% referente aos custos com construção civil e trabalhos no terreno, indexados pelo INCC; e 15% referente aos custos com serviços, indexados pelo IGP-M). Por outro lado, os custos dos equipamentos são influenciados pela cotação da moeda nacional frente à moeda americana.

62. A Tabela 7 apresenta o custo atualizado do Capex tomando como base as seguintes premissas: (i) a atualização separada da parcela impactada pela variação dos preços da moeda americana (turbina e demais equipamentos) pela cotação do dólar frente ao real (R\$ 5,19/US\$ no fechamento do mês de janeiro/2026); (ii) a atualização da parcela impactada pela inflação nacional (custos de construção pelo INCC; e custos dos serviços associados pelo IGP-M); (iii) o acréscimo de até 122% exclusivamente na parcela atinente à aquisição da turbina e dos demais equipamentos, referente ao aquecimento do mercado, conforme apuração constante na Tabela 4, retro; (iv) o cotejamento entre as referências internacionais adotadas e os custos de Capex ajustados, validando a técnica de reajustamento empregada em razão da aproximação dos referidos valores.

Tabela 7 – Reajustes no Capex, sem JDC (2) (em R\$/kW), das termelétricas a gás natural de ciclo simples ou aberto, com base no PDE 2027 utilizando o INCC para os custos com construção civil e o IGP-M para os custos com os demais serviços associados.

PDEs (datas-base)	PDE 2027 (nov/2017)	PDE 2029 (dez/2018)	PDE 2030 (dez/2019)	PDE 2031 (dez/2020)	PDE 2034 (dez/2022)	PDE 2035 (dez/2024)	Fev 2026 (jan/2026)
Cotação (R\$/US\$)	3,31	3,88	4,90	5,20	5,22	6,10	5,19
Var. do US\$ nov/2017 Acum.	---	17,2%	48,0%	57,1%	57,7%	84,3%	56,8%
INCC Acumulado	---	4,3%	8,5%	17,9%	47,0%	61,5%	72,5%
IGP-M Acumulado	---	7,5%	15,4%	42,1%	76,5%	82,1%	80,9%
Capex ref. PDEs	2.300	2.700	3.400	3.600	4.500	4.500	---
Turbinas e equip. (55%)	1.265	1.483	1.873	1.987	1.995	2.331	1.983
Serviços e insumos (45%)	1.035	1.091	1.147	1.304	1.623	1.743	1.814
Construção (30%)	690	720	749	814	1.014	1.115	1.190
Serviços (15%)	345	371	398	490	609	628	624
TOTAL Capex PDE 2027 ajustado	2.300	2.574	3.020	3.291	3.618	4.074	3.798

<i>PDEs (datas-base)</i>	<i>PDE 2027 (nov/2017)</i>	<i>PDE 2029 (dez/2018)</i>	<i>PDE 2030 (dez/2019)</i>	<i>PDE 2031 (dez/2020)</i>	<i>PDE 2034 (dez/2022)</i>	<i>PDE 2035 (dez/2024)</i>	<i>Fev 2026 (jan/2026)</i>
<i>Cotação (R\$/US\$)</i>	3,31	3,88	4,90	5,20	5,22	6,10	5,19
<i>Var. do US\$ nov/2017 Acum.</i>	---	17,2%	48,0%	57,1%	57,7%	84,3%	56,8%
<i>Variação PDE 2027 ajustado frente demais PDEs</i>	-----	-5%	-11%	-9%	-20%	-14%	---
<i>Incremento de 45% em 2022, de 90% em 2024 e de 122% em 2025 nos custos rel. turbinas e demais equip. ⁽¹⁾</i>					898	2.098	2.419
<i>TOTAL Capex PDE 2027 ajustado com incremento</i>	2.300	2.574	3.020	3.291	4.516	6.172	6.217
<i>TOTAL Capex PDE 2027 ajust. com incremento (US\$)</i>	US\$ 695	US\$ 663	US\$ 616	US\$ 633	US\$ 865	US\$ 1.012	US\$ 1.198
<i>Referenciais internacionais</i>					US\$ 868	US\$ 868	US\$ 1.300
<i>Variação Total Capex PDE 2027 ajustado das ref. internacionais</i>					0%	17%	-8%

Nota 1: Acréscimo seguindo tendência indicada na Tabela 4, retro, simulando curva de aumento de custos com pico nos projetos com início de operação em 2025 (considerando o prazo médio de dois a três anos para a construção, relativamente a projetos iniciados em 2022/2023).

Nota 2: JDC – Juros durante a construção.

Fonte: Elaboração própria com dados da EPE (peça 159).

63. Para fins de realização dessa análise, assume-se, a favor dos agentes ofertantes, que não houve inflação real nas referências internacionais de preço apresentadas pela EPE para a parcela referente à construção e aos serviços associados, o que implica na absorção pelas turbinas e demais equipamentos de todo o aumento de custo observado entre 2024 e 2025.

64. Outrossim, utiliza-se como referência o custo apresentado nos Parâmetros Econômicos do PDE 2027 (data-base novembro/2017). Dessa forma é possível cotejar e validar os valores atualizados com os custos exibidos nos demais PDEs, sem os acréscimos atrelados ao aquecimento na demanda de turbinas a gás natural. Ademais, o uso da data-base novembro/2017 afasta a influência direta da pandemia de Covid-19 sobre os custos avaliados no presente exame.

65. Em suma, os cálculos realizados indicam ser apropriado utilizar como referencial para o Capex de termelétricas a gás natural R\$ 6.217/kW. (...) Não obstante, é importante destacar que esse referencial ainda não pode ser utilizado para o cálculo de potencial sobrepreço na contratação. Importante frisar novamente que a EPE não apresentou memória de cálculo relativa ao referencial adotado. Nesse contexto, o referencial de Capex construído pela equipe de fiscalização tem o potencial de ser aprimorado.

66. Com relação às termelétricas existentes, os Parâmetros Econômicos do PDE 2035 (assim como os dos PDEs anteriores) apontam o uso referencial de 40% do Capex de usinas termelétricas novas para a realização de investimentos (**retrofit**) em usinas existentes em fim de contrato. Ocorre que, apesar de a vida útil estimada dessas usinas termelétricas ser de 20 anos, cada usina termelétrica existente assume um contorno bem específico, com históricos e realidades bem distintas umas das outras.

67. Algumas termelétricas foram originalmente instaladas há mais de vinte, cinquenta anos, sendo consecutivamente adaptadas e mantidas em operação por seus proprietários. Outras, inclusive, sofreram recentemente intervenções destinadas a adaptações do combustível utilizado, à expansão da capacidade instalada e ao prolongamento de sua vida útil. Não exigem, portanto, na maior parte das vezes, a realização de **retrofit** imediatamente após a contratação, em um momento em que o mercado de fornecimento de equipamentos encontra-se aquecido. Nesse sentido, a premissa de realização de investimentos equivalentes a 40% do Capex de usinas termelétricas novas mostra-se uma premissa razoável dentro de um cenário de estabilidade de custos.

68. Assim, em um cenário de aquecimento do setor, a adoção da premissa de se utilizar como referência os custos de investimentos em empreendimentos novos tende a transferir aos proprietários das termelétricas existentes parcela significativa dos recursos destinados à realização de **retrofit**.

69. Portanto, com relação às termelétricas existentes não é razoável que seja computado no Capex referencial aumentos pontuais decorrentes do aquecimento da demanda por turbinas de termelétricas a gás natural. Apenas em casos específicos, em que tais custos obrigatoriamente sejam realizados nos três próximos anos (com a devida comprovação de que os custos serão efetivamente influenciados pelo aquecimento do mercado) é razoável manter tal premissa.

70. Ausência de ponderação tempestiva sobre o tema, no entanto, impossibilitou que as diretrizes do certame contemplassem tal premissa. Desse modo, deve ser considerado como Capex referencial o montante de R\$ 2.487/kW, correspondente a 40% de R\$ 6.217/kW (valor referencial ajustado para o Capex das termelétricas novas).

II.2.5 Custos referenciais para o O&M Fixo das termelétricas

71. No que se refere aos custos de O&M Fixo das termelétricas a gás natural, os custos referenciais existentes nos Parâmetros Econômicos dos PDEs publicados se resumem a R\$ 80/kW.ano referentes a custos gerais com O&M Fixos (PDEs 2030 e 2031), R\$ 70/kW.ano relativamente a custos com gasoduto (PDE 2031) e a R\$ 80/kW.ano atinentes a custos com regaseificação (PDE 2030 e 2031), totalizando R\$ 230/kW.ano. Nos Parâmetros Econômicos dos PDEs 2034 e 2035, no entanto, não é apresentada a estratificação dos custos correspondentes ao O&M Fixo: são exibidos tão somente os montantes de R\$ 200/kW.ano e R\$ 190/kW.ano, respectivamente. Ou seja, a evolução do formato de apresentação dos dados possibilita inferir que, nos Parâmetros Econômicos dos PDEs 2034 e 2035, os custos referenciais apresentados já abrigam os custos anuais com gasoduto e regaseificação.

72. Além disso, em que pese os custos com O&M Fixo adotados como referência após o reajustamento sejam relativamente maiores que os originalmente considerados, observa-se que, desde a primeira publicação dos preços-teto, os parâmetros correspondentes ao O&M Fixo encontram-se majorados em relação aos custos referenciais oficiais.

73. Já na primeira publicação dos preços-teto, a EPE acrescentou aos custos informados pelos agentes (entre R\$ 100/kW.ano e R\$ 300/kW.ano) custos com gasodutos, na ordem de R\$ 220/kW.ano, resultando em custos referenciais variando entre R\$ 150/kW.ano e R\$ 370/kW.ano.

Tabela 8 – Parâmetros econômicos do O&M Fixo (R\$/kW) das termelétricas a gás natural adotados pela EPE nas memórias de cálculo dos preços-teto publicados.

Preços-teto	Identificação da UTE	Informação dos agentes (R\$/kW)	Transporte gás natural (R\$/kW)	Regaseificação tancagem/estoque (R\$/kW)	O&M Fixo (R\$/kW)
1ª Publicação	UTE conectada STGN Existente (2026-2027)	150	220		370
	UTE conectada STGN Existente (2028-2031)	150	220		370
	UTE conectada STGN Nova (2028-2031)	100	220		320
	UTE fora STGN Existente (2028-2031)	300			300
	UTE fora STGN Nova (2028-2031)	150			150
2ª Publicação	UTE conectada STGN Existente (2026 -2027)	150	220		370
	UTE conectada STGN	150	220	350	720

Preços-teto	Identificação da UTE	Informação dos agentes (R\$/kW)	Transporte gás natural (R\$/kW)	Regaseificação tancagem/estoque (R\$/kW)	O&M Fixo (R\$/kW)
	Existente (2028-2031)				
	UTE conectada STGN Nova (2028-2031)	340	220	350	910
	UTE fora STGN Existente (2028-2031)	150		350	500
	UTE fora STGN Nova (2028-2031)	340		350	690

Fonte: TC 004.937/2026-0, peça 23, pp. 32, 48, 51, 39 e 43; e peça 24; pp. 33-34, 57-58, 64-66, 45 e 51-52.

74. No entanto, após o reajustamento dos preços-teto, a superavaliação de tais custos foi ainda mais intensificada. Os custos com O&M Fixo das termelétricas a gás natural passaram a incluir, além dos R\$ 220/kW.ano atinentes a gasodutos, R\$ 350/kW.ano relativamente a regaseificação e tancagem, resultando em custos referenciais variando entre R\$ 370/kW.ano e R\$ 910/kW.ano.

75. Há, no entanto, uma premissa equivocada em tais cálculos, uma vez que consideram a operação das termelétricas durante 24 horas por dia, 365 dias ano, ou 8.760 horas de operação por ano. As Tabelas 9 e 10, a seguir, apresentam os cálculos realizados pela EPE e os ajustes realizados pela equipe de fiscalização, demonstrando diferenças de custos encontradas.

Tabela 9 – Cálculos realizados pela EPE para a determinação do custo com transporte por gasoduto.

Descrição	EPE	TCU	Unidades	Cálculos
A - Potência de referência	1	1	MW	---
B - Potência efetiva entregue no CG	0,97	0,97	MW	---
C - Consumo específico, referido ao PCS	9,4	9,4	MMBTU/MW h	---
D - Horas de operação por ano	8.760	120 ⁽¹⁾	h/ano	E/B
E - Energia total gerada	8.497	116,4	h/ano	F/C
F - Consumo total anual, referido ao PCS	79.874	1.094	MMBTU/ano	C x E
G - Tarifa do transporte de gás	2,71	2,71	R\$/MMBTU	---
H - Custo anual total	216.459	2.965	R\$/MW.ano	F x G
I - Custo anual específico	220	3	R\$/kW.ano	H/1.000

Nota 1: Consideradas as 120 horas/ano projetadas de operação da usina. Uma vez que os cálculos são realizados com base em energia gerada e não em horas de operação, não se deve ponderar a flexibilidade das termelétricas cadastradas no certame. Logo não devem ser considerados o tempo mínimo de operação, nem as rampas de acionamento e desligamento.

Fonte: Elaboração própria com dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peça 24, p. 52).

Tabela 10 – Cálculos realizados pela EPE para a determinação do custo com regaseificação/tancagem.

Descrição	EPE	TCU	Unidades	Cálculos
A - Potência de referência	1	1	MW	---
B - Potência efetiva entregue no CG	0,97	0,97	MW	---
C - Consumo específico, referido ao PCS	9,4	9,4	MMBTU/MW h	---
D - Horas de operação por ano	8.760	120 ⁽¹⁾	h/ano	E/B

Descrição	EPE	TCU	Unidades	Cálculos
A - Potência de referência	1	1	MW	---
B - Potência efetiva entregue no CG	0,97	0,97	MW	---
C - Consumo específico, referido ao PCS	9,4	9,4	MMBTU/MW _h	---
E - Energia total gerada	8.497	116,4	h/ano	F/C
F - Consumo total anual, referido ao PCS	79.874	1.094	MMBTU/ano	C x E
G - Tarifa de regaseificação e tancagem de gás	4,39	4,39	R\$/MMBTU	---
H - Custo anual total	350.647	4.803	R\$/MW.ano	F x G
I - Custo anual específico	351	5	R\$/kW.ano	H/1.000

Nota 1: Consideradas as 120 horas/ano projetadas de operação da usina. Uma vez que os cálculos são realizados com base em energia gerada e não em horas de operação, não se deve ponderar a flexibilidade das termelétricas cadastradas no certame. Logo não devem ser considerados o tempo mínimo de operação, nem as rampas de acionamento e desligamento.

Fonte: Elaboração própria com dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peça 24, p. 58).

76. As diferentes premissas empregadas permitem concluir que os acréscimos associados ao transporte por gasoduto e à regaseificação/tancagem aumentaram substancialmente os custos referenciais do O&M Fixo. Os custos com O&M Fixo saltaram da faixa entre R\$ 100/kW.ano e R\$ 300/kW.ano para até R\$ 910/kW.ano.

77. Como já destacado, o O&M Fixo referencial dos Parâmetros Econômicos do PDE 2035 (R\$ 190/kW.ano) são, em regra, superiores aos custos originalmente declarados pelos agentes ao tempo do cadastramento, os quais em sua maioria foram de R\$ 150/kW.ano. Convém destacar que os custos com gasoduto e regaseificação/tancagem calculados pela EPE, desde que ajustados para as 120 horas de operação anual projetada para as termelétricas a gás natural representam R\$ 3/kW.ano e R\$ 5/kW.ano, respectivamente. Ou seja, não são custos representativos para o formato de operação das usinas contratadas no LRCAP 2026 e evidenciam que os custos com O&M Fixo originalmente declarados pelos agentes ofertantes tinham conexão lógica com os correspondentes Custos Variáveis Unitários-CVUs declarados.

78. Reforça ainda mais esse entendimento os custos com O&M Fixo listados pela EPE no Informe Técnico EPE-DEE-IT-021/2026, de 10/3/2026 (TC 004.937/2026-0, peça 26, pp. 5-6). No documento são apresentados custos de O&M Fixo entre US\$ 6,87/kW.ano e US\$ 9,56/kW.ano, relativamente a termelétricas de ciclo simples com turbina aeroderivada e com turbina heavy-duty, respectivamente. Convertendo para a moeda nacional, sugere-se que os custos com O&M Fixo variaria entre R\$ 35/kW.ano e R\$ 49/kW.ano. Tais valores são inferiores ao referencial adotado (constante no PDE 2035; R\$ 190/kW.ano) e revelam que as alocações no O&M Fixo estão diretamente relacionadas ao CVU praticado.

79. Importante salientar que os custos com O&M Fixo não são atrelados aos custos de Capex para a implantação de termelétricas a gás natural. Não são custos relevantemente impactados pelo aquecimento do mercado de fornecimento de turbinas, são custos associados ao pagamento de terceiros em contraprestação por serviços prestados. Decorrem de investimentos já realizados, os quais definem majoritariamente o ponto de equilíbrio dos preços de comercialização.

80. Por fim, no que diz respeito aos valores dos CVUs declarados das termelétricas a gás natural pelos agentes ofertantes e que foram computados para a classificação dos lances ofertados, importante ressaltar que a mediana de tais valores é de aproximadamente R\$ 1.431/MWh, enquanto, nos Parâmetros Econômicos do PDE 2035, o parâmetro de CVU referencial para as termelétricas a gás natural 100% flexíveis é de R\$ 1.000/MWh. Assim, já nos CVUs declarados, havia um incremento na ordem de 43%, o que sugere que custos extras, indeterminados, também foram computados nos CVUs declarados pelos agentes ofertantes.

II.2.6 Sobrepreço potencial

81. Os principais parâmetros utilizados para o cálculo dos preços-teto são os custos de Capex,

de O&M Fixo e do CVU. Os dois primeiros impactam na determinação da receita fixa e o último no cálculo da receita variável projetada. Como a soma dessas duas receitas representam o preço-teto e os lances apresentados pelos agentes ofertantes correspondem a um deságio em relação ao preço-teto, tais custos são os utilizados para o cálculo do sobrepreço potencial.

82. Influenciam ainda nos preços-teto o prazo de vigência dos contratos, a taxa de retorno considerada para o empreendimento, o tempo de amortização dos ativos, o percentual dos investimentos financiado com recursos próprios e recursos de terceiros, dentre outros. No entanto, para fins de determinação dos preços-teto, tais variáveis não poderiam ser definidas pelos agentes ofertantes. Nada obstante, é oportuno destacar que os valores adotados para tais parâmetros buscam refletir custos associados a uma contratação eficiente, considerando a justa remuneração dos agentes ofertantes.

83. Nesse contexto, é importante destacar que as contratações do LRCAP se assemelham a contratações públicas tradicionais. Muito embora a operação das usinas siga regramento próprio do setor elétrico, a sua contratação se assemelha às modalidades de contratação por escopo: o objeto é definido pela Administração Pública e a contraprestação pelo serviço/produto entregue é estabelecida por uma planilha que calcula o preço máximo da contratação considerando a justa remuneração dos agentes ofertantes.

84. Difere das contratações das concessões e permissões, uma vez que a propriedade do bem não reverte ao ente público ao final do contrato e tampouco pode ser objeto de caducidade, além de outras minúcias. Nada obstante, segue regras similares a tais contratações no que diz respeito ao cálculo dos preços-teto. Assim, a evidenciação de preços superiores aos praticados pelo mercado exige que os preços-teto sejam recalculados, considerando a revisão dos parâmetros de Capex, de O&M Fixo e de CVU.

85. Com relação aos parâmetros de Capex, no entanto, por se tratar de um empreendimento e não de uma obra, é razoável se estabelecer uma faixa aceitável de variação dos custos. Isso atende aos padrões da AACE International (**Association for the Advancement of Cost Engineering**), que classificam as estimativas de custos de projetos com base no grau de maturidade e detalhamento do escopo (Tabela 11, a seguir).

Tabela 11 – Classes de estimativa de custo de projetos conforme AACE.

Classe de estimativa	Grau de definição do escopo	Faixa de precisão típica	Objetivo principal
Classe 5 (Conceitual / ROM)	0% a 2%	-50% a -20% (inferior) +30% a +100% (superior)	Estudo de viabilidade, triagem de ideias ou ordem de grandeza
Classe 4 (Estudo de viabilidade)	1% a 15%	-30% a -15% (inferior) +20% a +50% (superior)	Estudo de viabilidade ou seleção de alternativas / conceitos
Classe 3 (Orçamento base / FEED)	10% a 40%	-20% a -10% (inferior) +10% a +30% (superior)	Autorização de orçamento, financiamento ou linha de base de controle
Classe 2 (Detalhamento / Projeto)	30% a 70%	-15% a -5% (inferior) +5% a +20% (superior)	Orçamento detalhado para licitação, proposta principal ou controle de projetos
Classe 1 (Executivo / Conclusão)	50% a 100%	-10% a -3% (inferior) +3% a +15% (superior)	Estimativa definitiva e final, muito próxima do custo real

Fonte: AACE International.

86. Nesse sentido, sob o ponto de vista dos agentes ofertantes, um conjunto de elementos conduzem ao enquadramento das termelétricas novas a serem contratadas no LRCAP 2026 na Classe 2. A classificação das termelétricas novas na Classe 2 decorre: (i) de geralmente serem executadas com base em projetos de prateleira, amplamente estudados (projetos executivos prontos, revisados e

já previamente executados), nos quais apenas as adaptações e os ajustes associados à implantação no terreno e às conexões da planta com a rede elétrica são objeto de variação de custos; (ii) de os projetos já possuírem conexão com o sistema elétrico pré-aprovada, o que reduz os riscos associados à sua viabilidade técnica; (iii) de apenas 35% dos custos atrelados aos projetos corresponderem a custos com maior possibilidade de sofrerem alterações (custos com construção civil, terraplenagem, pavimentação, drenagem e urbanização, em relação aos quais, até mesmo incrementos na ordem de 20% representam não mais do que 7% do custo total do projeto); e (iv) de ser prática comum entre os agentes ofertantes a celebração de gatilhos contratuais com os principais fornecedores (nesse caso com os fornecedores das turbinas e dos demais equipamentos) antes da realização das sessões dos leilões, nos quais são fixados os custos de eventual contratação, estrutura contratual que reduz os riscos de participação no certame.

87. Contudo, sob o ponto de vista da entidade que define os preços-teto, embora os custos de referência sejam estimativas mais genéricas, tais estimativas refletem custos médios reportados pelos empreendedores e apresentam um grau de precisão razoável. Tais projetos se afastam da Classe 4, já que não se assemelham com estudos de viabilidade. Logo, devem ser enquadrados na Classe 3, que abriga os orçamentos base de projetos.

88. Assim, a favor dos agentes, para fins de apuração do sobrepreço potencial a definição do Capex máximo aceitável utiliza o patamar inferior do limite superior da faixa de precisão típica da Classe 3, resultando em um incremento em 10% no custo do Capex referencial.

89. A utilização do patamar inferior se justifica pelo fato de geralmente os projetos das termelétricas serem projetos de prateleira, com projetos executivos usualmente prontos, revisados e previamente já executados. Nessas condições, os custos referenciais usualmente não diferem demasiadamente dos custos reais de implantação dos projetos. Em suma, tais elementos indicam que a faixa de precisão típica está mais próxima do custo de referência, autorizando o uso do patamar inferior do limite superior da faixa de precisão típica.

90. Dessa forma, os cálculos realizados indicam que o cálculo do sobrepreço potencial deve adotar Capex referencial para as usinas termelétricas novas, na data-base de janeiro/2026, de R\$ 6.839/kW, montante 10% acima do Capex referencial calculado nesta instrução (R\$ 6.217/kW, na data-base de janeiro/2026). Trata-se de uma redução (...) no Capex referencial utilizado pela EPE para o cálculo dos preços-teto após o reajustamento.

91. Com relação às termelétricas existentes, os riscos associados ao dimensionamento dos recursos exigidos para a realização dos investimentos são sensivelmente reduzidos. O fato de já serem unidades em operação, sujeitas apenas a intervenções para aumentar sua vida útil, permite inferir que os custos com **retrofit** são direcionados a atualizações pontuais do parque gerador. Assim, até mesmo sob o ponto de vista da entidade que define os preços-teto é razoável que os investimentos a serem realizados nessas usinas sejam enquadrados na Classe 1.

92. Nesse contexto, para o cálculo do sobrepreço potencial das termelétricas existentes a gás natural, a utilização do patamar inferior do limite superior da faixa de precisão típica autoriza acréscimo de 3% no custo do Capex referencial calculado nesta instrução, resultando em Capex referencial utilizado para o cálculo do sobrepreço potencial de R\$ 2.562/kW.

93. No que diz respeito ao Capex das termelétricas a carvão mineral, não foram realizados cálculos adicionais. A equipe de fiscalização optou por manter os parâmetros considerados pela EPE, uma vez que não houve alteração dos custos referenciais de Capex dessas usinas em razão de aquecimento de mercado.

94. Com relação aos custos correspondentes ao O&M Fixo, o cálculo do sobrepreço potencial não é influenciado pela classe do projeto. Trata-se de custo continuamente suportado pelo fluxo de caixa desenhado para o projeto. Nada obstante, o apropriado dimensionamento de tais custos exige considerar o CVU declarado por cada agente ofertante, pois há uma relação intrínseca entre o CVU e o O&M Fixo.

95. Em relação às termelétricas a gás natural, o menor CVU declarado pelos agentes ofertantes foi de R\$ 925,74/MWh e de R\$ 800,00 para as termelétricas conectadas e não conectadas

ao STGN, respectivamente. Entretanto, como já destacado anteriormente, a mediana dos valores declarados pelos licitantes vencedores é de R\$ 1.433/MWh, enquanto o CVU referencial constante nos Parâmetros Econômicos do PDE 2035 é R\$ 1.000/MWh. No caso das termelétricas a carvão mineral, a mediana dos valores de CVU declarados pelos licitantes vencedores varia entre R\$ 807/MWh e R\$ 850/MWh, enquanto o CVU referencial constante nos Parâmetros Econômicos do PDE 2035 é R\$ 180/MWh. Assim, considerando a relação intrínseca entre O&M Fixo e CVU, para fins do cálculo do sobrepreço potencial, são adotados os CVUs referenciais.

96. Em suma, percebe-se que há custos extras indeterminados alocados nos CVUs declarados pelos agentes ofertantes. A determinação do sobrepreço específico de cada contrato que venha a ser celebrado exigirá a individualização dos cálculos com base na receita fixa de referência, nos CVUs declarados e nos deságios ofertados. Não obstante, é possível desde logo, determinar o sobrepreço potencial dos contratos a serem celebrados, sem considerar os deságios ofertados (os quais, em sua maioria, não foram materialmente relevantes).

97. A EPE realizou os cálculos dos preços-teto somando as receitas fixas (calculadas com base nas planilhas elaboradas pela estatal e entregues em formato digital a este Tribunal) aos custos variáveis da contratação. Os custos variáveis foram calculados a partir do produto entre a quantidade de horas de operação por ano (já considerando o tempo mínimo de operação e as rampas de acionamento e desligamento das termelétricas, conforme declaração dos agentes) e a mediana dos CVUs declarados pelos agentes ofertantes (Tabela 12).

Tabela 12 – Cálculo dos preços-teto pela EPE (após reajustamento).

Produtos	Parcela Fixa (R\$/ano)	Fator A horas/ano	CVU R\$/MWh	Par. Var. (R\$/ano)	Preço (R\$/MW.ano)
Produtos 2026 e 2027 existente gás natural conectada ao STGN	1.494.000	520	1.433	745.160	2.239.160
Produto 2028 a 2031 novo gás natural fora do STGN	2.262.000	260	1.434	372.840	2.634.840
Produto 2028 a 2031 novo gás natural conectado ao STGN	2.484.000	290	1.434	415.860	2.899.860
Produto 2028 a 2031 existente gás natural fora do STGN	1.272.000	500	1.434	717.000	1.989.000
Produto 2028 a 2031 existente gás natural conectado ao STGN	1.494.000	380	1.434	544.920	2.038.920
Produto 2028 a 2031 existente carvão mineral	1.233.342	750	850	637.500	1.870.842

Nota 1: A quantidade de horas de operação projetada para as usinas é de 120 horas/ano. Entretanto, características do parque gerador exigem tempo mínimo de operação, rampas de acionamento e desligamento. Tais condições são computadas pelo fator A.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peças 24 e 31)

98. Nesse sentido, os preços-teto referenciais são calculados tomando como base os custos referenciais de Capex, O&M Fixo e CVU (Tabela 13).

Tabela 13 – Cálculo dos preços-teto com base nos custos referenciais de Capex e O&M Fixo e CVU.

Produtos	Parcela Fixa (R\$/MW.ano)	Fator A horas/ano	CVU R\$/MWh	Par. Var. (R\$/ano)	Preço R\$/MW.ano
Produtos 2026 e 2027 existente gás natural conectada ao STGN	827.696	520	1.000	520.000	1.347.696
Produto 2028 a 2031 novo gás natural fora do STGN	1.545.486	260	1.000	260.000	1.805.486
Produto 2028 a 2031 novo gás natural conectado ao STGN	1.545.486	290	1.000	290.000	1.835.486
Produto 2028 a 2031 existente gás natural fora do STGN	827.696	500	1.000	500.000	1.327.696
Produto 2028 a 2031 existente gás natural conectado ao STGN	827.696	380	1.000	380.000	1.207.696
Produto 2028 a 2031 existente carvão mineral	1.233.342	750	180	135.000	1.368.342

Nota 1: A quantidade de horas de operação projetada para as usinas é de 120 horas/ano. Entretanto, características do parque gerador exigem tempo mínimo de operação, rampas de acionamento e desligamento. Tais condições são computadas pelo fator A. Os parâmetros utilizados pela EPE para esse fim não foram alterados.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peças 24 e 31)

99. Os sobrepreços potenciais nos preços-teto das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026, por sua vez, são calculados com base na diferença entre os preços-teto calculados pela EPE após o reajustamento e os calculados na presente instrução (Tabela 14).

Tabela 14 – Sobrepreços potenciais nos preços-teto das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026.

<i>Produtos</i>	<i>Sobrepreço potencial (R\$/MW.ano)</i>	<i>% Sobrepreço potencial</i>
<i>Produtos 2026 e 2027 existente gás natural conectada ao STGN</i>	891.464	39,8%
<i>Produto 2028 a 2031 novo gás natural fora do STGN</i>	829.354	31,5%
<i>Produto 2028 a 2031 novo gás natural conectado ao STGN</i>	1.064.374	36,7%
<i>Produto 2028 a 2031 existente gás natural fora do STGN</i>	661.304	33,2%
<i>Produto 2028 a 2031 existente gás natural conectado ao STGN</i>	831.224	40,8%
<i>Produto 2028 a 2031 existente carvão mineral</i>	502.500	26,9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peças 24 e 31)

100. No entanto, os sobrepreços potenciais dos preços-teto calculados por fonte e termelétrica nova/existente não representam adequadamente o sobrepreço da contratação. Isso ocorre, porque para a concorrência entre modelos de negócio diferentes a EPE arbitrou preços-teto considerando o maior preço-teto calculado dentre as fontes. Assim, o cálculo mais acurado do sobrepreço potencial exige a comparação dos preços-teto referenciais com os preços-teto reais estabelecidos para cada produto (Tabela 15).

Tabela 15 – Cálculo dos sobrepreços potenciais por produto do Leilão Aneel 2/2026.

<i>Produtos</i>	<i>Preços-teto EPE (R\$/MW.ano)</i>	<i>Preço-teto TCU (R\$/MW.ano)</i>	<i>Sobrepreço potencial (R\$/MW.ano)</i>	<i>% Sobrepreço potencial</i>
<i>Produtos 2026 e 2027 existente gás natural conectada ao STGN</i>	2.250.000	1.347.696	902.304	40,1%
<i>Produto 2028 a 2031 novo gás natural fora do STGN</i>	2.900.000	1.805.486	1.094.514	37,7%
<i>Produto 2028 a 2031 novo gás natural conectado ao STGN</i>	2.900.000	1.835.486	1.064.514	36,7%
<i>Produto 2028 a 2031 existente gás natural fora do STGN</i>	2.250.000	1.327.696	922.304	41,0%
<i>Produto 2028 a 2031 existente gás natural conectado ao STGN</i>	2.250.000	1.207.696	1.042.304	46,3%
<i>Produto 2028 a 2031 existente carvão mineral</i>	2.250.000	1.368.342	881.658	39,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peças 24 e 31)

101. Por fim, considerando as contratações realizadas, é possível calcular a representatividade dos sobrepreços potenciais dos contratos das termelétricas que serão celebrados em razão do Leilão Aneel 2/2026 (Tabela 16). O sobrepreço de cada contrato exige uma análise específica e individualizada de cada contrato, considerando os deságios ofertados. Por esse motivo, tais cálculos não são apresentados neste momento.

Tabela 16 – Cálculo dos sobrepreços potenciais considerando os produtos contratados no Leilão Aneel 2/2026.

<i>Produtos</i>	<i>Potência contratada (MW)</i>	<i>Sobrepreço potencial (R\$/MW.ano)</i>	<i>Sobrepreço potencial anual (R\$)</i>	<i>Sobrepreço potencial na vigência contratual (R\$)</i>
<i>Produto 2026 (existentes a gás natural no STGN)</i>	1.955,856	902.304	1.764.776.692	17.647.766.922
<i>Produto 2027 (existentes a gás natural no STGN)</i>	1.068,906	902.304	964.478.159	9.644.781.594
<i>Produto 2027 (existentes a carvão mineral)</i>	635,758	881.658	560.521.127	5.605.211.268
<i>Produto 2028 (existentes a gás natural no STGN)</i>	216,566	1.042.304	225.727.608	2.257.276.081
<i>Produto 2028 (existentes a gás natural fora do STGN)</i>	2.585,878	922.304	2.384.965.623	23.849.656.229
<i>Produto 2028 (novas a gás natural no STGN)</i>	1.022,267	1.064.514	1.088.217.533	16.323.262.999
<i>Produto 2028 (novas a gás natural fora do STGN)</i>	3.569,848	1.094.514	3.907.248.614	58.608.729.208
<i>Produto 2029 (existentes a gás natural no STGN)</i>	157,267	1.042.304	163.920.023	1.639.200.232
<i>Produto 2029 (existentes a gás natural fora do STGN)</i>	167,230	922.304	154.236.898	1.542.368.979
<i>Produto 2029 (novas a gás natural no STGN)</i>	553,437	1.064.514	589.141.435	8.837.121.519
<i>Produto 2029 (novas a gás natural fora do STGN)</i>	1.925,107	1.094.514	2.107.056.563	31.605.848.445
<i>Produto 2030 (existentes a gás natural fora do STGN)</i>	194,010	922.304	178.936.199	1.789.361.990
<i>Produto 2030 (novas a gás natural no STGN)</i>	701,519	1.064.514	746.776.797	11.201.651.951
<i>Produto 2030 (novas a gás natural fora do STGN)</i>	1.093,517	1.094.514	1.196.869.666	17.953.044.986
<i>Produto 2030 (existentes a carvão mineral)</i>	627,889	881.658	553.583.360	5.535.833.600
TOTAL			16.586.456.297	214.041.116.003

Fonte: Elaboração própria com base em dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peças 24 e 31)

102. Os cálculos indicam sobrepreço potencial de R\$ 214 bilhões (46,2%) nas contratações das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026, que totalizaram R\$ 463,4 bilhões. A maior parte do sobrepreço potencial calculado, contudo, não advém do Capex adotado, mas dos custos extras considerados no O&M Fixo e no CVU declarado pelos agentes ofertantes. Mesmo mantendo os custos de Capex adotados pela EPE, os quais eventualmente podem ser questionados em razão do aquecimento do mercado e dos ajustes realizados pela equipe de fiscalização, os acréscimos no O&M Fixo e no CVU conduziram a um sobrepreço potencial total na ordem de R\$ 138 bilhões (29,8% dos contratos das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026), o equivalente a um dispêndio extra de R\$ 10,8 bilhões por ano (Tabela 17).

Tabela 17 – Cálculo dos sobrepreços potenciais considerando os produtos contratados no Leilão Aneel 2/2026, sem ajuste nos Capex adotados pela EPE.

Produtos	Potência contratada (MW)	Sobrepreço potencial (R\$/MW.ano)	Sobrepreço potencial anual (R\$)	Sobrepreço potencial contratual (R\$)
Produto 2026 (existentes a gás natural no STGN)	1.955,856	760.837	1.488.087.611	14.880.876.115
Produto 2027 (existentes a gás natural no STGN)	1.068,906	760.837	813.263.234	8.132.632.343
Produto 2027 (existentes a carvão mineral)	635,758	502.500	319.468.395	3.194.683.950
Produto 2028 (existentes a gás natural no STGN)	216,566	700.597	151.725.490	1.517.254.899
Produto 2028 (existentes a gás natural fora do STGN)	2.585,878	530.677	1.372.265.979	13.722.659.794
Produto 2028 (novas a gás natural no STGN)	1.022,267	853.462	872.466.038	13.086.990.575
Produto 2028 (novas a gás natural fora do STGN)	3.569,848	618.442	2.207.743.937	33.116.159.052
Produto 2029 (existentes a gás natural no STGN)	157,267	700.597	110.180.788	1.101.807.884
Produto 2029 (existentes a gás natural fora do STGN)	167,230	530.677	88.745.115	887.451.147
Produto 2029 (novas a gás natural no STGN)	553,437	853.462	472.337.449	7.085.061.733
Produto 2029 (novas a gás natural fora do STGN)	1.925,107	618.442	1.190.567.023	17.858.505.349
Produto 2030 (existentes a gás natural fora do STGN)	194,010	530.677	102.956.645	1.029.566.448
Produto 2030 (novas a gás natural no STGN)	701,519	853.462	598.719.809	8.980.797.132
Produto 2030 (novas a gás natural fora do STGN)	1.093,517	618.442	676.276.841	10.144.152.608
Produto 2030 (existentes a carvão mineral)	627,889	502.500	315.514.223	3.155.142.225
			10.780.318.577	137.893.741.255

Fonte: Elaboração própria com base em dados da EPE (TC 004.937/2026-0, peças 24 e 31)

II.2.7 Conclusões acerca do sobrepreço potencial calculado

103. Em suma, o impacto decorrente do aquecimento do mercado não é o principal responsável pelos sobrepreços potenciais verificados. A EPE elevou indevidamente a margem incorporada aos preços-teto de forma a absorver mais custos operacionais e mais custos variáveis.

104. Tal ação, ao estabelecer preços-teto mais elevados em um ambiente de reduzida competitividade, pode ter prejudicado a adoção de estratégias de fornecimento de combustível mais eficientes por parte dos agentes e permitido que custos extras de até R\$ 214 bilhões fossem apropriados pelos agentes ofertantes, que mantiveram seus lances próximos dos preços-teto.

105. Em outras palavras, a modelagem adotada, que proporcionou um ambiente de reduzida pressão competitiva, a elevada demanda contratada em um só leilão, os elevados preços-teto estabelecidos e a ausência de deságios expressivos conduziram a contratações economicamente ineficientes.

II.3. Demanda contratada

106. Ao longo do acompanhamento do LRCAP 2026, houve duas tentativas de obtenção de informação acerca da demanda a ser contratada: a primeira em 8/10/2025 (peça 22), cuja resposta foi de que a definição ocorreria em etapa posterior (peça 32); e a segunda nas diligências impulsionadas pela representação da AudElétrica e dirigidas ao ONS e ao MME, em 5/3/2026, (TC 004.937/2026-0; peças 11 e 12), cujas respostas foram consolidadas pelo MME, informando que os estudos estavam em elaboração e vinham sendo objeto de reuniões técnicas de alinhamento entre ONS, EPE e MME (TC 004.937/2026-0; peça 22).

107. Ocorre que tal informação era elemento essencial para a determinação do orçamento da contratação e para a avaliação da adequação do modelo de contratação de potência. O MME já conhecia a ordem de grandeza da demanda, mesmo que não tivesse ainda definido exatamente o valor



do montante que seria contratado e a estratégia de contratação (parcelada ou integral).

108. *Evidencia essa afirmação a Ata da Reunião Técnica realizada entre membros da pasta ministerial e desta Unidade Técnica, em 17/6/2025. No documento (peça 15) foram registrados questionamentos iniciais acerca da demanda que seria contratada. Na oportunidade, o MME reconheceu que, em 6/9/2024, já havia solicitado à EPE e ao ONS a demanda a ser contratada até 2030 (peça 8, p. 8), informou que o sigilo sobre essa demanda tinha por objetivo evitar conluio entre agentes interessados e destacou que, naquele momento, o modelo de contratação ainda não estava fechado.*

109. *A informação a respeito da demanda apenas foi juntada ao Processo SEI-MME 48360.000027/2026-87, no dia 17/3/2026 (no dia anterior à sessão do leilão), por meio do Documento 1204850 (peça 160), e a Unidade Técnica somente tomou conhecimento da juntada do documento após a realização do certame.*

110. *Havia preocupação específica por parte desta Unidade Especializada quanto ao risco de a Administração promover contratação bilionária sem estimativa econômica suficientemente robusta acerca do valor global potencial da contratação e de seu impacto nas tarifas dos consumidores. As mudanças na modelagem, com segmentação de produtos e criação de nichos mais restritivos, indicavam possível restrição na competitividade do certame; e as fragilidades técnicas observadas na motivação para o reajustamento dos preços-teto indicavam que a demanda a ser contratada era o único fator relevante que ainda poderia promover competitividade no leilão.*

111. *Na ocasião, a Unidade Técnica apenas não propôs a suspensão do leilão porque as informações apresentadas pelo ONS indicavam que o atraso em sua realização teria elevado potencial de impactar o atendimento de potência no horizonte de contratação (TC 004.937/2026-0; peça 38, pp. 13-14):*

‘113. Nesse contexto, os elementos disponíveis indicam que não se mostra recomendável eventual prorrogação do cronograma do LRCAP 2026, uma vez que atrasos na contratação poderiam ampliar sobremaneira os riscos associados ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos. Ao mesmo tempo, permanece relevante a avaliação quanto ao adequado dimensionamento da demanda a ser contratada, variável que exerce influência direta sobre o grau de competição do certame e sobre os custos que serão suportados pelos consumidores.

114. Contudo, a ausência de informações mais detalhadas acerca da demanda mínima de potência considerada pelos órgãos de planejamento – bem como da demanda efetivamente prevista para contratação – limita a possibilidade de avaliação mais aprofundada dessa questão nesta fase do processo.

115. Em síntese, os elementos analisados indicam a existência simultânea de dois riscos relevantes: de um lado, o risco de insuficiência de capacidade de potência caso a contratação não ocorra tempestivamente; de outro, o risco de que eventual baixa competitividade no certame resulte em contratações a preços elevados, com repercussões sobre os consumidores de energia elétrica.

116. Diante desse quadro, entende-se que a atuação desta Corte deve preservar o equilíbrio entre tais riscos, evitando intervenções que possam comprometer a realização tempestiva do certame, sem prejuízo de posterior avaliação acerca da adequação das contratações realizadas e de seus impactos econômicos e sistêmicos (a qual propõe-se realizar no âmbito do TC 008.289/2025-5, que acompanha os atos relacionados ao LRCAP 2026), intencionando-se a apresentação de propostas de melhorias para certames futuros.’

112. *Ainda que ONS, EPE e MME não tenham apresentado tempestivamente ao Tribunal informações detalhadas acerca da demanda efetivamente projetada para a contratação, havia informações em diversos sítios eletrônicos estimando demanda entre 10 GW e 30 GW (TC 004.937/2026-0; peça 6, p. 11). A ordem de grandeza da demanda já era, portanto, ao menos em alguma medida, conhecida pelo mercado. Mas, mesmo o mercado prevendo uma contratação de elevada monta, esse parâmetro poderia influenciar a dinâmica competitiva do certame, ampliando ou reduzindo o interesse de alguns agentes, conforme fosse a estratégia adotada pelo MME para realizar a contratação (de forma parcelada, ou em um único leilão, tal como acabou ocorrendo). Enfim,*

especialmente em contexto de já reduzida competitividade, a disponibilização tempestiva da demanda a ser contratada era elemento essencial à análise e ao acompanhamento realizado pelo controle externo.

113. Verifica-se, ainda, que o universo potencial de ofertantes era amplamente conhecido pelos agentes econômicos em razão do prévio cadastramento dos empreendimentos habilitados ao certame. Nesse contexto, a combinação entre produtos relativamente homogêneos, restrições à participação de tecnologias concorrentes e preços-teto significativamente ampliados reduziu a incerteza competitiva e criou condições favoráveis à acomodação estratégica dos participantes. Embora não se disponha, nos presentes autos, de elementos suficientes para caracterizar ajuste anticoncorrencial específico, tal configuração elevou o risco de coordenação tácita ou de redução da rivalidade competitiva, contribuindo para a apresentação de propostas sistematicamente próximas aos limites regulatórios estabelecidos. Como consequência, os resultados observados evidenciam a possibilidade de contratação em patamares superiores aos referenciais de razoabilidade econômica e aos custos eficientes esperados, com potencial transferência de renda aos agentes vencedores e captura de margens econômicas excessivas às despesas dos consumidores de energia elétrica.

*114. A evolução do processo de planejamento do LRCAP 2026 evidencia atuação reativa e descontinuada do MME, representante do Poder Concedente, na condução de contratação reconhecidamente necessária desde pelo menos 2022, voltada à expansão de capacidade de potência do Sistema Interligado Nacional. A ausência de realização de certames intermediários bem como a decisão unilateral de revogação das diretrizes publicadas em 2024 em um ambiente de demanda reprimida, provavelmente contribuíram para a decisão de se concentrar uma demanda elevada – da ordem de 20 GW – em um único processo licitatório, realizado em contexto de aquecimento do setor que fornece os equipamentos para as termelétricas a gás natural e crescente pressão por energia firme, inclusive associada ao avanço de novas cargas estruturais, como **data centers**. Nada obstante, tais argumentos não são suficientes para justificar a escolha da pasta ministerial, que deveria ser pautada pela eficiência econômica da contratação.*

115. Em 2025, diante da judicialização por agentes potencialmente afetados por um modelo mais competitivo, observou-se que o MME deixou de sustentar integralmente a modelagem originalmente concebida, promovendo sua reconfiguração em direção a arranjo mais segmentado, com o objetivo de acomodar diferentes interesses setoriais. Tal inflexão reduziu a coerência técnica da proposta inicial e contribuiu para a consolidação de um desenho regulatório menos competitivo.

116. A adoção de uma estratégia baseada em leilões anuais, com volumes menores e maior frequência de contratação, teria permitido não apenas o aprimoramento incremental da modelagem ao longo do tempo, como também a mitigação dos efeitos de concentração de demanda em um único certame de grande porte, reduzindo riscos associados à realização de contratação massiva em momento de elevada pressão de mercado.

117. Nesse contexto, os resultados observados no Leilão Aneel 2/2026 guardam relação direta com a inércia e a omissão dos agentes responsáveis pela condução tempestiva do planejamento e da contratação, na medida em que a ausência de atuação tempestiva, de decisões estruturantes oportunas e de atuação regulatória consistente ao longo do ciclo de planejamento contribuiu para a consolidação de um desenho final excessivamente concentrado, de elevada complexidade e condições concorrenciais restritivas, cujos efeitos se materializaram no próprio resultado do certame.

II.4. Ausência de estudos econômicos e fragilidade da modelagem

118. A elevação dos preços-teto em até 100% apenas três dias após a primeira publicação indica que o valor global da contratação e seus impactos para os consumidores não foram objeto de acompanhamento e ponderação suficientemente robustos. Os elementos constantes dos autos sugerem a ausência de estudos econômicos detalhados e tempestivos acerca do valor global estimado da contratação e da eficiência da modelagem adotada.

119. Reforça essa conclusão o comportamento da EPE após a revogação da primeira modelagem, quando, há 49 dias da data da sessão do leilão, comunicou ao MME a interrupção dos trabalhos de definição dos preços-teto até a edição de novas diretrizes para a contratação (peça 12, p.



53). Esse registro indica que, naquele momento, os cálculos não haviam sido consolidados de forma tempestiva, tampouco utilizados como instrumento prévio de validação da vantajosidade da modelagem então vigente, evidenciando a continuidade do processo de estruturação do certame sem avaliação crítica objetiva de sua eficiência.

120. Os referenciais constantes nos Parâmetros Econômicos do PDE 2035 (peça 159) são particularmente relevantes por demonstrarem que o setor elétrico brasileiro já dispunha, previamente à realização do certame, de parâmetros oficiais aptos a subsidiar análises mais robustas acerca da economicidade relativa das alternativas de expansão da oferta de potência. Mesmo exigindo ajustes, os referenciais existentes possibilitavam a definição dos preços-teto antes da definição da demanda a ser contratada. A identificação tempestiva da elevação recente dos custos de Capex das termelétricas a gás natural permitiria a escolha de estratégias mais eficientes para a contratação, inclusive por meio da realização de outros leilões.

121. A ausência de estudos econômicos suficientemente detalhados acerca dos impactos tarifários potenciais decorrentes das alterações promovidas nos preços-teto e na modelagem concorrencial do certame revela fragilidade relevante da fase interna da contratação.

122. As análises desenvolvidas por esta Unidade Técnica também registraram preocupação específica quanto ao fato de que a segmentação progressiva dos produtos e a mitigação da competição cruzada poderiam reduzir significativamente a pressão competitiva efetiva do certame. Antes da sessão do leilão, consignou-se expressamente que a modelagem então vigente reunia elementos estruturais reconhecidos pela literatura concorrencial como potencialmente facilitadores de coordenação anticoncorrencial em licitações públicas, conforme o Guia de Combate a Cartéis em Licitações do Cade (TC 004.937/2026-0, peça 6, pp. 13-14 e peça 4, pp. 50-52).

123. A preocupação da Unidade Técnica intensificou-se diante da combinação entre segmentação dos produtos, elevação substancial dos preços-teto e reduzida amplitude competitiva do certame, fatores que, em conjunto, tendiam a gerar incentivos econômicos compatíveis com um ambiente de baixa pressão concorrencial.

124. Não obstante tais elementos, a proximidade da realização do leilão, as informações apresentadas pelo ONS quanto aos riscos associados ao atendimento da demanda e a ausência, naquele momento, de dados suficientemente detalhados sobre a necessidade efetiva de contratação conduziram esta Unidade Especializada a não propor o adiamento imediato do certame.

125. Em síntese, os elementos colacionados nos autos indicam que a modelagem originalmente concebida para o LRCAP possuía potencial concorrencial e econômico superior ao modelo posteriormente implementado após as sucessivas reformulações promovidas ao longo de 2025 e 2026, não tendo sido identificada motivação técnica suficiente que justificasse, de forma consistente, as alterações promovidas.

II.5. Metodologia proposta pela EPE para aferição dos benefícios da contratação

126. À peça 57 foi acostado informe técnico em que a EPE propõe metodologia de comparação econômica entre os contratos de termelétricas do Leilão Aneel 2/2026 e os contratos legados de termelétricas. No documento, a EPE sustenta que a comparação entre esses contratos deve ser realizada a partir de uma mesma base. Para tanto, propõe que ambos sejam avaliados sob a perspectiva dos custos que imputam ao sistema, o que exigiria a incorporação, aos contratos legados, de custos sistêmicos não explicitamente contratados, em especial aqueles associados à inflexibilidade operacional, uma vez que tais contratos são tipicamente remunerados apenas pela energia efetivamente gerada. Essa inflexibilidade, segundo a EPE, poderia ser dividida em inflexibilidade contratual anual, tempo mínimo de permanência em operação e impactos financeiros decorrentes do **curtailment**, isto é, cortes de geração renovável (peça 57, p. 6).

127. Concluídos os cálculos da homogeneização dos contratos, nos moldes da lógica exposta anteriormente, a EPE encontrou um custo comparável para os contratos legados de R\$ 2.954.775/MW.ano, superior aos custos obtidos no LRCAP 2026, que variam de R\$ 2.236.967 a R\$ 2.900.000/MW.ano, sendo este último o preço-teto para termelétricas novas sem deságio (peça 57, p. 17). Com base nesse resultado, a estatal conclui que, mesmo sem deságio, os preços-teto do LRCAP



2026 resultariam em redução de custos sistêmicos, se confrontados com a manutenção dos atuais contratos.

128. Sem adentrar no mérito da correção dos valores e dos cálculos realizados pela EPE, a conclusão dessa comparação pode ser analisada sob outra perspectiva: existe a possibilidade de que parte relevante do benefício sistêmico associado à contratação no âmbito do LRCAP 2026 esteja sendo apropriada pelos agentes vencedores do certame, sobretudo em razão das circunstâncias expostas nos tópicos anteriores, as quais potencialmente reduziram a competitividade da licitação.

129. Ainda que a metodologia da EPE indique a contratação de potência na forma estruturada pelo LRCAP 2026 gere benefícios sistêmicos em relação à contratação de energia por meio de contratos legados, não se pode descartar que tais benefícios poderiam ser ainda mais expressivos em um ambiente de maior competitividade. Permanece, portanto, o alerta decorrente das análises anteriores quanto aos efeitos da modelagem adotada sobre a intensidade concorrencial do certame.

130. Por outro lado, nos cálculos apresentados pela EPE, as parcelas fixa, variável e correspondente à contabilização da componente inflexibilidade nos contratos legados representam, respectivamente, custos de R\$ 1.048.443/MW.ano, R\$ 606.566/MW.ano e R\$ 1.299.766/MW.ano.

131. Análise realizada por esta Unidade Técnica, contudo, indica que as premissas adotadas pela EPE merecem ser aprofundadas. Enquanto os contratos legados de termelétricas foram dimensionados para operar por 520 horas/ano, os contratos das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026 foram dimensionados para operar por 120 horas/ano. Assim, o fato de as usinas legadas serem remuneradas para operar por 520 horas/ano, ainda que possa resultar em custos associados ao **curtailment** de fontes renováveis, já incorpora, em alguma medida, os custos associados à inflexibilidade. Trata-se de 400 horas adicionais de operação anual que representam um valor agregado que não foi considerado na modelagem proposta.

132. Ao fim, a metodologia proposta pela EPE evidencia a necessidade de reavaliar a eficiência da modelagem de contratação de potência, uma vez que impõe aos consumidores custos fixos bilionários para manutenção das usinas que são colocadas à disposição, mas cujos ativos não são plenamente aproveitados pelo setor elétrico. **Mutatis mutandis**, os dados informados pela EPE indicam que o preço da disponibilidade por hora de operação projetada dos contratos legados de termelétricas é notadamente menor (R\$ 3,2 mil/MW.ano) do que o referente às contratações do Leilão Aneel 2/2026 (R\$ 21,8 mil/MW.ano para termelétricas novas e R\$ 16,8 mil/MW.ano para termelétricas existentes).

133. Nesse sentido, infere-se que a integração mais eficiente da remuneração da disponibilidade de potência exige estudos mais aprofundados para permitir a utilização energética efetiva dos empreendimentos contratados, em especial de forma coordenada com os reservatórios hidrelétricos e as demais fontes de energia. O foco de análises que venham ser realizadas a respeito do tema é o melhor aproveitamento dos custos fixos integrais dessas termelétricas, que são totalmente absorvidos pelos consumidores de energia. Mecanismos com esse propósito poderiam reduzir custos globais de expansão e favorecer maior aderência aos princípios da modicidade tarifária e da eficiência econômica.

III. Dos resultados observados no Leilão Aneel 2/2026 e da aderência aos riscos previamente identificados

134. Os resultados observados no Leilão Aneel 2/2026 apresentaram aderência relevante aos riscos econômicos e concorrenciais previamente identificados ao longo do acompanhamento do certame. Conforme demonstrado nas análises constantes dos autos, os produtos termelétricos licitados apresentaram baixos níveis de deságio em relação aos preços-teto regulatórios, com aproximação significativa das propostas vencedoras aos limites máximos estabelecidos no certame.

135. A inexistência de deságios em patamares mais expressivos em um leilão não caracteriza, por si só, falha concorrencial ou a presença de condutas colusivas entre agentes. Trata-se de resultado que pode decorrer de múltiplos fatores econômicos e estruturais. No caso em exame, contudo, a conjugação de elementos específicos – como o prévio conhecimento, ainda que aproximado, da demanda de contratação com base em estudos oficiais do ONS e da EPE, a

segmentação do certame em produtos específicos, e a alteração abrupta dos preços-teto sem justificativas técnicas suficientemente robustas – contribuiu para a conformação de um ambiente que pode ter favorecido comportamentos oportunistas por parte dos agentes econômicos.

136. O Leilão Aneel 2/2026 poderá resultar na contratação de 18,98 GW de potência, com reduzidos deságios médios, conforme Tabela 18. Os resultados também evidenciam baixa dispersão econômica entre as propostas vencedoras em determinados produtos termelétricos, conforme indicado nas planilhas de resultados do certame (peça 49), o que reforça o padrão de limitada pressão competitiva do certame.

Tabela 18 – Média ponderada dos preços dos produtos no LRCAP 2026 e deságios médios.

Leilão Aneel	Produto	Pdisp x Disp. Pot. Acumulada (R\$/ano)	Potência Ofertada (MW)	Pdisp Médio (R\$/mil/MW.ano)	Preços Teto (R\$/mil/MW.ano)	Deságios
2/2026	Produto 2026 T	4.302.067.954,04	1.955,86	2.199,58	2.250	2,2087%
	Produto 2027 T	3.834.961.019,61	1.704,66	2.249,69	2.250	0,2807%
	Produto 2028 T	18.542.118.072,07	7.394,56	2.507,54	2.225 a 2.900	5,6053%
	Produto 2029 T	7.712.713.003,16	2.803,04	2.751,55	2.250 a 2.900	3,3832%
	Produto 2030 H	3.218.944.853,25	2.311,98	1.392,29	1.400	0,8554%
	Produto 2031 T	6.181.428.080,27	2.616,93	2.362,09	2.250 a 2.900	10,5335%
3/2026	Produto 2031 H	266.180.600,00	190,13	1.400,00	1.400	0,0000%
	Produto 2026 O	204.501.380,83	228,23	896,03	1.600	44,1263%
	Produto 2027 O	148.869.420,48	174,69	852,19	1.600	46,7380%
	Produto 2030 O	76.262.517,12	98,40	775,03	1.750	55,7071%

Nota: Pdisp é preço por disponibilidade de potência; Disp. Pot. Acumulada é disponibilidade de potência acumulada.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados publicados pela CCEE dos resultados dos leilões (peça 49).

137. No Leilão Aneel 2/2026, verificou-se relevante concentração da contratação em reduzido número de grupos econômicos. Foram identificadas 46 empresas ou consórcios vencedores do certame, sem considerar eventual participação desses agentes em outros empreendimentos. Desse total, 15 concentram 80% da potência contratada, enquanto 10 agentes responderam por 69% desse montante (Tabelas 19, 20 e 21, a seguir). Esses resultados indicam elevada concentração da contratação e são compatíveis com um ambiente de reduzida rivalidade econômica e baixa contestabilidade concorrencial.

Tabela 19 – Concentração econômica observada no Leilão Aneel 2/2026 do LRCAP 2026 - Geral.

Proponente	Potência ofertada	Potência of. acumulada	% Pot. contratada acumulada	Número empreend.
ENEVA S.A.	3.620,17	3.620,17	19%	12
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.	2.235,12	5.855,29	31%	8
EVOLUTION POWER PARTNERS SA	1.914,28	7.769,57	41%	10
COPEL GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A.	1.172,34	8.941,91	47%	1
USINA TERMELETRICA NORTE FLUMINENSE S/A	787,81	9.729,72	51%	1
USINA TERMELETRICA DE LINS S.A.	701,51	10.431,23	55%	1
F.D.A. GERACAO DE ENERGIA ELETRICA S.A.	690,47	11.121,70	59%	1
J&F S.A.	680,67	11.802,37	62%	2
UEG ARAUCÁRIA S.A.	671,50	12.473,87	66%	2
PARAÍBA GERAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA S.A.	643,81	13.117,68	69%	2
PORTO DO PECÉM GERAÇÃO DE ENERGIA LTDA	635,76	13.753,44	72%	1
KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA LTDA	537,17	14.290,61	75%	4
ORIGEM ENERGIA PILAR S.A.	346,11	14.636,73	77%	7
CENTRAIS ELÉTRICAS DA PARAIBA S.A. - EPASA	333,09	14.969,81	79%	2
PECÉM II GERAÇÃO DE ENERGIA S.A.	316,16	15.285,98	81%	1

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do Leilão Aneel 2/2026 fornecido pela Aneel (peça 49).

Tabela 20 – Concentração econômica observada no Leilão Aneel 2/2026 do LRCAP 2026 – produtos exclusivos para os empreendimentos conectados ao SGTN (Produtos 2026 e 2027).

Proponente	Potência ofertada	Potência of. acumulada	%Pot. Contrat. acumulada	Número Empreend.	Partip. (%)

Proponente	Potência ofertada	Potência of. acumulada	%Pot. Contrat. acumulada	Número Emprend.	Partip. (%)
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.	1.934,48	1.934,48	53%	7	53%
USINA TERMELETRICA NORTE FLUMINENSE S/A	787,81	2.722,29	74%	1	22%
PORTO DO PECÉM GERAÇÃO DE ENERGIA LTDA	635,76	3.358,05	92%	1	17%
ENEVA S.A.	134,06	3.492,12	95%	3	4%
J&F S.A.	130,37	3.622,48	99%	1	4%
UTE PAULINIA VERDE LTDA	21,31	3.643,79	100%	1	1%
SUZANO SA	16,73	3.660,52	100%	1	0%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do Leilão Aneel 2/2026 fornecido pela Aneel (peça 49).

Tabela 21 – Concentração econômica observada no Leilão Aneel 2/2026 do LRCAP 2026 – Produtos 2027, 2028, 2029, 2030 e 2031 (produtos termelétricos sem exclusividade).

Proponente	Potência ofertada	Potência of. acumulada	%Pot. Contrat. acumulada	Número Emprend.	Partip. (%)
ENEVA S.A.	3.486,10	3.486,10	27%	9	27%
EVOLUTION POWER PARTNERS SA	1.685,00	5.171,10	40%	9	13%
USINA TERMELETRICA DE LINS S.A.	701,51	5.872,62	46%	1	5%
PARNAÍBA GERAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA S.A.	643,81	6.516,43	51%	2	5%
J&F S.A.	550,30	7.066,73	55%	1	4%
UEG ARAUCÁRIA S.A.	451,50	7.518,23	59%	1	4%
KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA LTDA	427,04	7.945,27	62%	3	3%
ORIGEM ENERGIA PILAR S.A.	346,11	8.291,38	65%	7	3%
CENTRAIS ELETRICAS DA PARAIBA S.A. - EPASA	333,09	8.624,46	68%	2	3%
PECÉM II GERAÇÃO DE ENERGIA S.A.	316,16	8.940,63	70%	1	2%
ITAQUI GERAÇÃO DE ENERGIA S.A.	311,73	9.252,35	72%	1	2%
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.	300,63	9.552,99	75%	2	2%
SAO FRANCISCO ENERGIA S.A. 1 e 2	293,38	9.846,37	77%	2	2%
ELETRICIDADE DO BRASIL S.A. - EBRASIL	290,61	10.136,98	79%	1	2%
NATURAL CAPITAL INFRA II FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES EM INFRAESTRUTURA RESP LTDA	244,48	10.381,45	81%	2	2%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do Leilão Aneel 2/2026 fornecido pela Aneel (peça 49).

138. A interpretação dos resultados observados no Leilão Aneel 3/2026 exige cautela analítica adicional, uma vez que parte relevante dos grupos econômicos vencedores do Leilão Aneel 2/2026 também participou e obteve êxito no segundo certame. Nesse contexto, os elevados deságios observados no Leilão Aneel 3/2026 não afastam as preocupações concorrenciais identificadas ao longo da presente fiscalização.

139. O Leilão Aneel 3/2026 possuía caráter economicamente subsidiário em relação ao primeiro, envolvendo demanda residual, contratos de menor duração e participação de usinas termelétricas existentes movidas a óleo combustível e biocombustíveis.

140. Tal configuração permite considerar, em tese, que os elevados deságios observados no segundo leilão (Leilão Aneel 3/2026) possam, em razão do perfil dos produtos e das condições de contratação, refletir racionalidade econômica distinta daquela verificada no Leilão Aneel 2/2026.

141. Nessas circunstâncias, os resultados do Leilão Aneel 3/2026 não afastam, por si sós, os riscos econômicos e concorrenciais identificados na modelagem e nos resultados associados aos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026.

142. Nada obstante, é intrigante o preço médio obtido no Produto 2031 do Leilão Aneel 3/2026, exclusivo para termelétricas a biocombustível pelo prazo de 10 anos. Tal produto foi contratado a um preço médio de R\$ 775 mil/MW.ano, correspondente a menos de um terço do custo de contratação das termelétricas existentes a gás natural. Ou seja, indica a existência de opção economicamente mais eficiente e alinhada com os pactos internacionais de redução da queima de combustíveis fósseis, assim como com a competência natural do país no setor agrícola.

143. Em síntese, no que se refere ao Leilão Aneel 2/2026:

a) os produtos termelétricos exclusivos para usinas conectadas ao STGN, cujos preços-teto foram reajustados em 100,89%, apresentaram reduzidos deságios médios (entre 0,28% e 2,21%), o que indica concorrência restrita, baixa dispersão de lances e contratação em patamares de preços



elevados;

b) os produtos termelétricos de ampla participação (não exclusivos para usinas conectadas ao STGN), cujos preços-teto foram reajustados entre 81,25% e 100,89%, apresentaram deságios médios ligeiramente superiores (entre 3,4% e 10,5%), ainda assim inferiores ao parâmetro de deságios considerado pelo MME quando da definição da demanda a ser contratada (Nota Técnica 79/2026/DPOG/SNTEP; peça 160, p. 9, item 4.66), o que também indica reduzida amplitude concorrencial e contratação em patamares elevados de preço;

c) os produtos hidrelétricos, cujos preços-teto não sofreram reajuste, apresentaram reduzidos deságios médios (entre 0% e 0,8%), o que poderia indicar baixa competição, contudo não caracteriza, por si só, contratação ineficiente, uma vez que os valores já se encontravam alinhados aos referenciais constantes dos estudos oficiais da EPE.

144. Quanto ao Leilão Aneel 3/2026, embora os preços tenham sido reajustados em aproximadamente 75%, observaram-se deságios mais expressivos. Os preços médios contratados – R\$ 896 mil/MW.ano no Produto 2026, R\$ 852 mil/MW.ano no Produto 2027 e R\$ 775 mil/MW.ano no Produto 2030 – ficaram abaixo dos preços-teto estabelecidos antes dos reajustes, de R\$ 920 mil/MW.ano para os Produtos 2026 e 2027 e de R\$ 990 mil/MW.ano para o Produto 2030. Assim, os deságios médios, entre 44,1% e 55,7%, foram suficientes para compensar os reajustes realizados.

IV. Da homologação parcial do Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026, da atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e da resposta a oitiva impulsionada pelo Ministro Relator

145. Após a realização da sessão pública do Leilão Aneel 2/2026 e consecutivamente à formalização, pela Unidade Técnica, de proposta de adoção de medida cautelar destinada à suspensão parcial da homologação e adjudicação parcial do certame, a Aneel deliberou pela homologação exclusiva do Produto 2026, seguindo o cronograma previsto no edital (peça 124).

146. A homologação do Produto 2026 ocorreu em contexto institucional controverso, uma vez que a Aneel possuía ciência formal dos riscos econômicos, concorrenciais e tarifários apontados pela TCU (peças 119, 121 e 122).

147. Os elementos apresentados pela Unidade Técnica não se limitaram a divergências abstratas acerca da conveniência regulatória do modelo adotado. Ainda assim, a Aneel optou pela homologação do Produto 2026 após reunião extraordinária convocada especificamente para apreciação da matéria. A motivação apresentada pela agência reguladora concentrou-se no fato de a comunicação do TCU estar desacompanhada de adoção de medida cautelar ou de determinação impeditiva, não sendo, segundo a agência, comunicação apta a obstar a prática dos atos regularmente previstos no edital (peça 161).

148. A transcrição da reunião extraordinária realizada pela autarquia (peça 161, pp. 13-62) após a comunicação da existência dos indícios de irregularidade apresenta elementos específicos sustentados pela Procuradoria-Geral da Aneel para se manifestar favoravelmente à homologação do Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026. Em suma, foram defendidas as seguintes teses:

a) da presunção da legitimidade dos atos administrativos, uma vez que o TCU não havia concedido a cautelar pleiteada pela unidade técnica e que as recomendações do MPF não possuíam natureza vinculante;

b) de o desenho institucional da Aneel, relativamente a governança de procedimentos licitatórios, apenas conceder a autarquia atribuições administrativas estritamente formais;

c) de a Aneel não ter competência para fazer revisão e substituição das decisões do poder concedente, uma vez que, no entendimento do órgão de assessoramento jurídico, a autarquia não estar preparada tecnicamente para realizar a análise dos fatos e irregulares apontados pela unidade técnica do TCU;

d) da impossibilidade de a agência revogar o certame sem a existência de um fato superveniente, desconsiderando a comunicação formal do TCU quanto aos riscos existentes;

e) de que havia sido realizada uma análise econômica do modelo de contratação, em que pese os apontamentos realizados pelo TCU em sentido contrário;

f) da impossibilidade de a autarquia deixar de realizar a homologação do leilão conforme o



cronograma previsto, em face do entendimento do órgão de assessoramento jurídico de que não havia irregularidade insanável (já que o poder judiciário não havia até aquele momento se posicionado contrariamente ao resultado do leilão) e/ou fato superveniente que justificasse a revogação por razão de interesse público, novamente desconsiderando os apontamentos da unidade técnica do TCU; e

g) de que a existência de controvérsia institucional, ou críticas quanto ao mérito da contratação, não autorizavam a paralisação do certame pela Aneel.

149. Em suma, os argumentos apresentados pela Procuradoria-Geral da Aneel na reunião extraordinária coincidem com a resposta a oitiva impulsionada pelo Ministro Relator (peças 145-146).

150. Todavia, conforme demonstrado ao longo da presente fiscalização, além dos indícios de irregularidade, a análise realizada pela Unidade Técnica que propôs a adoção da medida cautelar e impulsionou a realização da oitiva da autarquia havia demonstrado que: (...); (ii) havia parcela relevante da potência contratada associada a usinas termelétricas já existentes, o que indicava a possibilidade de tempestivamente serem adotadas soluções alternativas contemplando tais agentes; (iii) havia perspectivas concretas de contratação de soluções alternativas, inclusive sistemas BESS, cuja portaria das diretrizes já se encontrava publicada desde novembro de 2025 (Portaria MME 878/2025; peça 162, pp. 1-19) – sendo que nesse ínterim, em 3/6/2026, foi publicada a Portaria Normativa MME 136/2026 (peça 162, pp. 20-40), que oficializou o primeiro leilão de armazenamento de energia em baterias, agendado para dezembro de 2026; (iv) parte dos empreendimentos que seriam contratados enfrentava potenciais riscos de atraso na implantação; e (v) o próprio Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) havia apresentado medidas conjunturais capazes de auxiliar a transição entre a demanda atualmente existente e eventual recomposição mais eficiente da contratação de potência.

151. Nessas circunstâncias, a ponderação regulatória realizada pela Aneel revela-se particularmente controversa sob a perspectiva do interesse público setorial. O art. 13 do Decreto 2.335/1997 estabelece que o exercício da livre competição deve ser estimulado pelas ações da autarquia, visando a proteção e a defesa dos agentes do setor de energia elétrica, bem como a repartição justa dos benefícios auferidos entre esses agentes e os consumidores.

152. No mesmo sentido, o art. 2º da Lei 9.784/1999 prevê que a Administração Pública deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência, além de critérios como atuação conforme a lei e o Direito, atendimento a fins de interesse geral, objetividade no atendimento do interesse público e interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige.

153. Ainda, quanto à força institucional de comunicação formal do TCU sobre a existência de indícios de irregularidade na contratação, o art. 169 da Lei 14.133/2021 estabelece que as contratações públicas devem submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, sujeitando-se a linhas de defesa que incluem servidores e autoridades da estrutura de governança, unidades de assessoramento jurídico e controle interno, órgão central de controle interno e tribunal de contas.

154. Em síntese, a decisão da Aneel demanda avaliação, especialmente porque os riscos associados à modelagem e aos resultados econômicos do certame haviam sido formalmente registrados pela Unidade Técnica antes da decisão da autarquia pela homologação parcial do certame (peças 119-122). Ao fim e ao cabo, a autarquia assumiu o risco da contratação, ciente da existência de relevantes indícios de irregularidade e se amparou em elementos formais para justificar a sua conduta.

155. A relevância institucional da atuação da Aneel no caso concreto foi expressamente ressaltada no despacho do Relator que impulsionou a oitiva da agência reguladora. Na ocasião, consignou-se que compete à Aneel não apenas promover formalmente a homologação dos resultados do certame, mas também analisar concretamente os impactos regulatórios associados à contratação e



atuar em defesa da prestação adequada dos serviços, da modicidade tarifária e do equilíbrio entre os agentes econômicos do setor elétrico e os consumidores de energia elétrica (peça 119).

156. Assim, embora a Aneel possua autonomia técnica e regulatória no exercício de suas competências institucionais, a homologação do Produto 2026 em tais circunstâncias revela necessidade de aprofundamento específico acerca da suficiência da motivação apresentada para a deliberação adotada.

157. A necessidade de aprofundamento específico da atuação da Aneel não decorre apenas da discordância técnica quanto à conveniência regulatória da homologação parcial, mas também dos possíveis efeitos concretos decorrentes da deliberação da agência. A autarquia tinha a autonomia de responder a oitiva impulsionada pelo Ministro Relator e poderia ter optado por aguardar o deslinde da avaliação do caso concreto por este Tribunal. Os riscos de uma decisão favorável à suspensão definitiva do leilão haviam sido colecionados na instrução que propôs a medida cautelar, documento que foi disponibilizado à Aneel. Nesse contexto, a autarquia tinha conhecimento pleno dos cuidados que estavam sendo tomados antes de qualquer decisão. Mesmo assim, conforme registrado, a homologação do Produto 2026 ocorreu, de forma deliberada, após a ciência formal de tal situação pela agência reguladora.

158. Além disso, a homologação parcial promovida pela Aneel pode ter produzido efeitos jurídicos e regulatórios relevantes, cuja eventual reversão poderá exigir avaliação específica quanto aos impactos administrativos, econômicos e financeiros dela decorrentes. Nesse contexto, mostra-se necessário que a apuração da atuação da Aneel seja conduzida em processo apartado com escopo suficientemente amplo para examinar: (i) a suficiência da motivação apresentada para a homologação parcial do Produto 2026; (ii) a aderência da deliberação aos riscos previamente comunicados pelo TCU; (iii) os efeitos concretos decorrentes da homologação, inclusive quanto à celebração, manutenção, eventual sustação ou desconstituição dos contratos associados ao referido produto; e (iv) a eventual existência de prejuízos ou custos imputáveis à decisão administrativa examinada.

159. A partir dessa apuração específica, e caso sejam identificados elementos suficientes quanto à ocorrência de prejuízo, à sua quantificação e ao nexo com a atuação dos agentes públicos envolvidos, poderá ser avaliada a adoção do instrumento processual adequado à recomposição de eventual dano, inclusive mediante instauração ou conversão do feito em tomada de contas especial, se assim entender o Tribunal.

V. Da atuação preventiva do controle externo e da ponderação dos interesses públicos envolvidos

160. A atuação preventiva do controle externo mostra-se particularmente relevante no presente caso diante da elevada materialidade econômica das contratações examinadas. Apenas as termelétricas do Leilão Aneel 2/2026 totalizam R\$ 463 bilhões em dispêndios a serem suportados pelos consumidores ao longo da vigência dos respectivos contratos.

161. A relevância do caso concreto decorre não apenas da magnitude financeira envolvida, mas também da convergência entre alterações substanciais da modelagem originalmente concebida para o certame, flexibilizações econômicas sucessivas, elevação abrupta dos preços-teto regulatórios e redução progressiva da pressão competitiva, ao final evidenciada pelos reduzidos deságios ofertados.

162. Nessas circunstâncias, a atuação do controle externo não se destina à substituição da discricionariedade do gestor ou à revisão abstrata de escolhas ordinárias de política pública, relacionadas à expansão do SIN, mas à verificação da conformidade dos preços-teto e da modelagem adotada com os princípios que regem a Administração Pública e com os objetivos de eficiência, economicidade e proteção do interesse público. Outrossim, a necessidade de atuação tempestiva torna-se essencial diante do fato de que apenas o Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026 foi homologado até o presente momento.

163. A adequada ponderação do interesse público exige considerar simultaneamente os riscos



econômicos e concorrenciais associados à manutenção integral das contratações examinadas e os potenciais impactos sistêmicos decorrentes de eventual descontinuidade abrupta da expansão da oferta de potência do SIN.

164. Conforme exposto na instrução à peça 111, os elementos constantes dos autos indicam que os riscos associados à eventual recomposição da contratação do Produto de 2026 mostram-se potencialmente administráveis sob a perspectiva da segurança energética (peça 111, pp. 13-17). Diante disso, naquele momento esta Unidade Técnica foi proposta a adoção da medida cautelar de suspensão do certame, com o objetivo de viabilizar o aprofundamento das análises técnicas e econômicas pertinentes, assegurando o adequado exercício do controle externo com menor impacto sobre a segurança jurídica do setor.

165. A princípio, a Unidade Técnica entendeu que a suspensão integral do certame exigiria reavaliação cautelosa do planejamento de atendimento da demanda de potência para os anos subsequentes, com definição paralela de nova estratégia de contratação e programação de novos certames, de modo a assegurar a adequada recomposição da oferta no horizonte de atendimento do Sistema Interligado Nacional (SIN).

166. Tal cenário não foi alterado. Contudo, a inércia da Administração favorece, nesse momento, a continuidade da contratação em exame, cujos indícios colecionados na presente análise permitem inferir que os preços a serem contratados estão elevados em decorrência de diversos fatores. No âmbito deste Tribunal, no entanto, caso não seja adotada a medida cautelar pleiteada, a imposição de medida saneadora exige que etapas processuais sejam cumpridas, assegurando a ampla defesa e o contraditório dos gestores envolvidos.

167. Em suma, há duas escolhas: a suspensão da contratação e a assunção do risco de não se contratar tempestivamente a demanda de potência, o que pode resultar em custos potencialmente ainda mais elevados para o país e para os consumidores; ou a impulsão de etapa processual destinada a caracterizar eventuais sobrepreços contratuais e a reduzir os valores dos contratos celebrados, o que também se traduz em um risco jurídico maior, já que após o início de operação as termelétricas podem judicializar a questão e arrastar a discussão durante anos, impondo aos consumidores de energia a assunção de custos indevidos.

168. Caso a opção seja a adoção da medida cautelar pleiteada pela Unidade Técnica, o encaminhamento deverá determinar que o MME adote ações tempestivas capazes de dar celeridade ao processo de persecução de novas soluções à contratação, sob pena de não suprimento à demanda de potência.

169. A recente publicação da Portaria Normativa MME 136/2026, todavia, aumenta as perspectivas de contratação no curto prazo de soluções alternativas para expansão da capacidade flexível do sistema por meio dos sistemas de armazenamento de energia por baterias – BESS. Tal solução, em tese, pode ser implantada em prazos significativamente mais curtos.

170. Todavia, o desenho integral das soluções que eventualmente venham a ser definidas pela pasta ministerial deve considerar as características operacionais de cada produto que venha a ser contratado. Há tecnologias que são complementares, com papéis distintos na provisão de confiabilidade e flexibilidade do sistema elétrico, não sendo substitutas perfeitas sob a ótica da expansão estrutural de capacidade. Nada obstante, os efeitos sistêmicos das tecnologias disponíveis devem ser avaliados sob a ótica da eficiência econômica, perseguindo soluções que resultem em menores pressões tarifárias.

171. O ONS informou que medidas conjunturais capazes de atender, no curto prazo, a demanda do SIN poderiam ser adotadas, em caso de eventual suspensão do Produto de 2026. A suspensão dos demais produtos, por sua vez, exige além, da realização tempestiva do leilão de armazenamento em baterias, a programação de novo(s) certame(s) para o final de 2026 e/ou início de 2027.

172. Em paralelo, importante ressaltar que até mesmo a manutenção da atual marcha contratual apresenta potenciais riscos associados à viabilidade de implantação de parcela dos empreendimentos contratados no âmbito do Leilão Aneel 2/2026, especialmente diante de restrições



globais na cadeia de fornecimento de equipamentos e turbinas destinadas a novos projetos termelétricos.

173. Em síntese, qualquer que venha a ser a solução adotada, há desafios significativos a serem superados. Há riscos reais de a pasta ministerial não conseguir contratar tempestivamente a demanda de potência necessária ao funcionamento do SIN. Tecnicamente, há elementos que indicam que a suspensão da contratação resultaria em economia na ordem de centenas de bilhões reais para os consumidores de energia. Por outro lado, o atraso na contratação e a dilação do prazo para a tomada de uma decisão definitiva aumentou e aumenta, um pouco mais a cada dia, o **periculum in mora** reverso da referida decisão.

174. Em 15/5/2026, a Unidade Técnica pleiteou a adoção da medida cautelar de suspensão da contratação. Já se passaram mais de 25 dias desde o encaminhamento do referido pleito. Neste momento, a adoção de tal medida comporta riscos muito maiores do que os elencados naquela ocasião. Isso, porque a adoção da medida cautelar naquele momento poderia ter impulsionado o MME a perseguir soluções alternativas para o suprimento da demanda de potência em 2027 e 2028.

175. Em outras palavras, o decurso de prazo sem a correspondente decisão acerca do encaminhamento da contratação, reduziu significativamente a probabilidade de o MME conseguir impulsionar a realização de um novo leilão ainda no final de 2026, ou, mais tardar, no início de 2027.

176. Importante salientar que o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado recentemente juntou aos autos (peça 149) ofício dirigido ao Ministro-Relator informando que errou ao atribuir, em sua manifestação inicial (representação), peso predominante ao preço a ser pago pelos consumidores em detrimento da estabilidade e da segurança do sistema elétrico, que são essenciais tanto para os consumidores quanto para os investidores que atuam em um horizonte de longo prazo. Logo, há posicionamentos contrários à suspensão da contratação em face dos riscos envolvidos.

177. Não se trata de um caso simples, pois envolve questões relacionadas à segurança nacional (especificamente no que diz respeito ao abastecimento de energia), além dos interesses dos consumidores de energia.

178. Ao fim e ao cabo, propõe-se sustar a proposta de adoção de medida cautelar, após realização e análise de oitiva prévia, sem prejuízo da continuidade das apurações, não se mostrando mais oportuna a interrupção da marcha contratual dos Leilões Aneel 2 e 3/2026 ao se considerar a consolidação parcial da contratação, os riscos associados à segurança do suprimento, os potenciais impactos regulatórios, a necessidade de observância da estabilidade setorial, e o respeito ao princípio da segurança jurídica.

179. No que diz respeito à responsabilização dos agentes envolvidos, apenas após a conclusão do processamento da análise acerca dos sobrepreços potenciais ter-se-á condições de realizá-la. Logo, é oportuno que eventuais responsabilizações, assim como as oportunidades de melhoria, sejam tratadas em processo apartado destinado a caracterização definitiva dos sobrepreços. Nesse processo deverão ser oportunamente identificados os gestores competentes e realizadas as correspondentes audiências.

VI. Da convergência dos indícios identificados e da necessidade de aprofundamento das apurações

180. Os elementos reunidos ao longo da presente fiscalização não permitem, neste momento processual, concluir pela existência de ajuste anticoncorrencial específico entre agentes econômicos determinados, ou mesmo identificar, de forma conclusiva, outra irregularidade inequívoca atribuível ao Poder Concedente capaz de macular, em sua integralidade, o LRCAP 2026.

181. Não obstante, a análise integrada dos fatos apurados revela sucessão temporal de eventos gerenciais, econômicos e concorrenciais compatíveis com progressiva redução da pressão competitiva do certame. Observa-se, ainda, que as premissas utilizadas para a revisão dos preços-teto, apenas três dias após sua primeira publicação, não se mostram acompanhadas, nos autos, de fundamentação técnica suficientemente robusta.

182. A relevância dos indícios identificados decorre não de fato isolado específico, mas da convergência lógica entre alterações regulatórias, flexibilizações econômicas, alertas institucionais

previamente formalizados e resultados posteriormente observados no certame.

183. A utilização de análise indiciária em contextos concorrenciais complexos encontra respaldo na literatura especializada sobre ilícitos licitatórios e crimes contra a Administração Pública, segundo a qual a inexistência de prova direta explícita não impede a formulação de inferências técnicas baseadas na convergência lógica de circunstâncias econômicas, regulatórias e comportamentais observadas ao longo da contratação (peça 163).

184. O quadro cronológico constante na Tabela 22 evidencia encadeamento progressivo entre alterações da modelagem, elevação dos preços-teto, manifestações desta Unidade Técnica e posterior homologação do Produto 2026.

Tabela 22. Encadeamento cronológico dos principais acontecimentos associados ao Leilão Aneel 2/2026.

Evento	Consequência econômica/concorrencial potencial	Beneficiários econômicos potenciais
Modelagem original integrada	Maior competição cruzada entre fontes	Ambiente concorrencial mais amplo
Revogação do certame original	Ruptura da modelagem inicialmente concebida	Reabertura das condições regulatórias
Divisão em dois leilões	Fragmentação concorrencial	Nichos específicos de agentes
Segmentação dos produtos/STGN	Redução da disputa efetiva	Agentes aptos aos produtos segmentados
Revisão abrupta dos preços-teto	Ampliação da margem econômica da contratação	Empreendimentos termelétricos participantes
Ausência de estudos econômicos robustos	Fragilidade da avaliação prévia	Redução da transparência econômica
Apontamentos da Unidade Técnica do TCU	Formalização dos riscos concorrenciais	-----
Realização do leilão	Contratação com baixos deságios	Grupos vencedores do certame
Homologação do Produto 2026	Consolidação parcial da contratação	Contratação do Produto 2026

Fonte: Elaboração própria.

185. Conforme demonstrado ao longo desta instrução, os acontecimentos descritos produziram, cumulativamente, ambiente de contratação contestável sob a perspectiva concorrencial, em razão das alterações na modelagem, e elevação substancial dos preços-teto.

186. Os resultados observados no Leilão Aneel 2/2026 apresentaram aderência relevante aos riscos previamente identificados pela fiscalização, com a concentração da contratação em reduzido número de grupos econômicos. Em tais circunstâncias, os elementos reunidos revelam quadro suficientemente grave para justificar atuação preventiva do controle externo.

187. O desenho institucional desta Corte de Contas, no entanto, não foi concebido para a realização de investigações de natureza persecutória, razão pela qual se mostra pertinente o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal.

188. Ainda que não se verifiquem, até o presente momento, elementos suficientes para caracterização inequívoca de dolo, fraude ou ilícito penal, os indícios de irregularidade apurados podem justificar, em tese, o encaminhamento de peças informativas a órgãos de persecução competentes, para avaliação sob perspectivas próprias, sem prejuízo das competências desta Corte de Contas.

VII. Das denominadas ‘geradoras de papel’

189. Em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 925/2026-Plenário, que orientou a AudElétrica a incorporar à sua análise o impacto da existência de possíveis vínculos societários, capacidade



econômico-financeira efetiva e antecedentes dos vencedores do LRCAP 2026, foram impulsionadas análises em conjunto com a Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc). Nada obstante os trabalhos iniciados ainda não foram conclusos.

190. Desse modo, considerando a tempestividade exigida no encaminhamento do caso em exame, a continuidade do referido exame ocorrerá neste feito após a deliberação deste Tribunal sobre a matéria submetida a sua apreciação na presente instrução.

CONCLUSÃO

191. A presente fiscalização examinou a aderência econômica, concorrencial e regulatória da modelagem adotada no âmbito do LRCAP 2026, com ênfase nos produtos termelétricos contratados no Leilão Aneel 2/2026. As análises desenvolvidas não tiveram por objetivo questionar, em abstrato, a necessidade sistêmica de expansão da oferta de potência do Sistema Interligado Nacional, tampouco substituir as competências institucionais atribuídas ao MME, à EPE, ao ONS e à Aneel. O exame concentrou-se na verificação da conformidade da contratação e em sua aderência aos princípios da modicidade tarifária, da economicidade, da eficiência regulatória e da integridade concorrencial dos mecanismos de expansão do setor elétrico brasileiro.

192. O histórico regulatório do LRCAP 2026 evidencia que o processo de contratação foi marcado por sucessivos adiamentos, reformulações e flexibilizações regulatórias ao longo de 2024, 2025 e 2026. A modelagem originalmente concebida previa leilão integrado, com ambiente concorrencial mais amplo entre diferentes tecnologias e produtos de potência. Posteriormente, esse arranjo foi substituído por nova modelagem baseada na divisão da contratação em dois leilões distintos e na segmentação progressiva dos produtos licitados.

193. Essa alteração de desenho reduziu a competição cruzada entre diferentes fontes, tecnologias, empreendimentos e agentes econômicos, especialmente nos produtos associados ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN). A estrutura final do certame passou a organizar a disputa em nichos mais restritos, com potencial redução da pressão competitiva esperada em relação à modelagem inicialmente concebida.

194. Subsequente à alteração da modelagem concorrencial, verificou-se elevação substancial dos preços-teto regulatórios poucos dias antes da realização do leilão. Os valores originalmente aprovados em 10/2/2026 foram revistos em 13/2/2026, com aumentos de até 100% em determinados produtos termelétricos, elevando os limites máximos admitidos no certame para até R\$ 2,9 milhões/MW.ano em empreendimentos novos.

195. As justificativas apresentadas para a revisão dos preços-teto não evidenciaram robustez técnica proporcional à magnitude das alterações implementadas. Embora tenham indicado que a revisão buscou incorporar percepção de risco e condições econômicas de mercado, os autos registram que já existiam documentos oficiais de planejamento setorial elaborados pela EPE, a exemplo do PDE 2035, publicado apenas três meses antes da realização do certame, contendo parâmetros referenciais de Capex, de custos fixos de operação e manutenção (O&M Fixo) e de custos variáveis unitários (CVUs) para diferentes tecnologias de geração elétrica.

196. Embora a EPE tenha apontado aumento dos custos globais de Capex de usinas termelétricas a gás natural, restrições de capacidade fabril, alongamento de prazos de fornecimento e maior demanda internacional por equipamentos críticos, a fiscalização elaborou estudo estruturado capaz de delimitar, com razoável precisão, a variação dos custos suportados pelos agentes ofertantes.

*197. A análise realizada indicou que, para as termelétricas novas a gás natural, seria apropriado utilizar como referencial de Capex o montante de R\$ 6.217/kW, antes da aplicação de margem de precisão para fins de cálculo de sobrepreço potencial. Outrossim, considerou a aplicação de acréscimo de 10%, associado à faixa de precisão admitida para estimativas de Classe 3 da AACE, resultando em um Capex referencial de R\$ 6.839/kW para termelétricas novas. Para as termelétricas existentes a gás natural, o Capex referencial calculado foi de R\$ 2.562/kW, considerando a natureza mais delimitada dos investimentos de **retrofit**.*

198. O exame dos custos de O&M Fixo revelou fragilidade ainda mais relevante. A EPE considerou, nos cálculos associados ao transporte por gasoduto e à regaseificação/tancagem,



operação anual de 8.760 horas, enquanto os contratos do Leilão Aneel 2/2026 foram projetados para operação de 120 horas anuais. Com o ajuste para as 120 horas projetadas, os custos anuais específicos de transporte por gasoduto e de regaseificação/tancagem passam a representar, respectivamente, cerca de R\$ 3/kW.ano e R\$ 5/kW.ano, valores substancialmente inferiores aos considerados nos preços-teto reajustados (R\$ 220/kW.ano e R\$ 350/kW.ano, respectivamente).

199. Também se verificou que os CVUs declarados pelos agentes vencedores apresentaram valores superiores aos referenciais constantes dos Parâmetros Econômicos do PDE 2035. No caso das termelétricas a gás natural, a mediana dos CVUs declarados pelos vencedores foi de aproximadamente R\$ 1.433/MWh, frente ao referencial de R\$ 1.000/MWh. No caso das termelétricas a carvão mineral, a mediana dos CVUs declarados variou entre R\$ 807/MWh e R\$ 850/MWh, frente ao referencial de R\$ 180/MWh.

200. A partir da revisão dos parâmetros de Capex, O&M Fixo e CVU, os cálculos realizados nesta instrução indicaram sobrepreço potencial estimado de R\$ 214 bilhões nas contratações das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026, correspondentes a 46,2% do valor total a ser contratado de termelétricas no leilão (que corresponde a R\$ 463,4 bilhões). Mesmo mantendo-se os Capex adotados pela EPE, os acréscimos identificados no O&M Fixo e nos CVUs conduzem a sobrepreço potencial estimado de R\$ 138 bilhões, equivalente a 29,8% dos contratos das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026 e a dispêndio adicional de aproximado R\$ 10,8 bilhões por ano.

201. A demanda a ser contratada constituía informação essencial para a adequada avaliação do orçamento global da contratação, de seus impactos tarifários e da intensidade competitiva esperada no certame. Apesar disso, a informação não foi disponibilizada tempestivamente ao TCU, tendo sido juntada ao processo administrativo do MME apenas na véspera da sessão do leilão, e conhecida pela Unidade Técnica apenas após a realização do certame.

202. A não disponibilização tempestiva dessa informação ao controle externo limitou a possibilidade de avaliação preventiva mais robusta acerca da adequação econômica da contratação, especialmente em contexto de modelagem segmentada, preços-teto majorados e demanda de grande magnitude.

203. Os resultados observados no Leilão Aneel 2/2026 apresentaram aderência relevante aos riscos previamente apontados pela Unidade Técnica. Foram contratados 18,98 GW de potência na primeira sessão do LRCAP 2026. Os baixos níveis de deságio nos produtos termelétricos, a aproximação significativa das propostas vencedoras aos preços-teto regulatórios e o reajustamento substancial dos preços-teto sem a apresentação de análises robustas fortalecem a tese de que a contratação não se adere aos princípios da modicidade tarifária, da economicidade e do interesse público.

204. Os produtos exclusivos para usinas conectadas ao STGN, em especial, cujos preços-teto foram reajustados em 100,89%, apresentaram deságios médios entre 0,28% e 2,21%, indicando concorrência restrita, baixa dispersão de lances e contratação em patamares elevados. Nos demais produtos termelétricos, os deságios médios, embora superiores, permaneceram em patamares reduzidos, entre 3,4% e 10,5%.

205. Além dos baixos deságios, verificou-se concentração relevante da contratação em número limitado de grupos econômicos. Quarenta e seis empresas ou consórcios sagraram-se vencedores do Leilão Aneel 2/2026, sendo que quinze correspondem a 80% da potência a ser contratada e dez correspondem a 69% da potência a ser contratada. Nos produtos exclusivos para empreendimentos conectados ao STGN, a concentração mostrou-se ainda maior, com participação predominante de poucos proponentes (sete agentes correspondendo a 100% da potência contratada).

206. A comparação com o Leilão Aneel 3/2026 deve ser realizada com cautela. Embora esse segundo certame tenha apresentado deságios médios significativamente superiores, entre 44,1% e 55,7%, sua racionalidade econômica era distinta, pois envolvia demanda residual, contratos de menor duração e participação predominante de usinas termelétricas existentes movidas a óleo combustível e biocombustíveis. Assim, os resultados do Leilão Aneel 3/2026 não afastam, por si só, os riscos econômicos e concorrenciais identificados no âmbito da modelagem e dos resultados associados aos



produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026.

207. *A metodologia apresentada pela EPE para demonstrar benefícios sistêmicos da contratação em relação a contratos legados de termelétricas também demanda revisão.*

208. *Há necessidade de reavaliação mais ampla da eficiência da modelagem de contratação de potência, pois os consumidores suportam custos fixos bilionários para manutenção de usinas disponíveis, sem que esses ativos sejam plenamente aproveitados pelo setor elétrico. É recomendável a realização de estudos acerca de mecanismos de integração mais eficientes entre remuneração da disponibilidade, utilização energética efetiva dos empreendimentos e complementariedade operativa com reservatórios hidrelétricos. Tais estudos podem auxiliar a reduzir custos globais de expansão e favorecer maior aderência à modicidade tarifária e à eficiência econômica.*

209. *No que se refere à Aneel, a homologação do Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026 ocorreu após a agência ter ciência formal dos riscos econômicos, concorrenciais e tarifários apontados pela Unidade Técnica. A autarquia deliberou pela homologação em reunião extraordinária, fundamentando-se, entre outros aspectos, na ausência de medida cautelar ou determinação impeditiva por parte do TCU e na compreensão de que sua atuação na homologação teria natureza predominantemente formal. Em resposta à oitiva impulsionada pelo Ministro-Relator, a Aneel basicamente justificou a homologação do Produto 2026.*

210. *A decisão da Aneel demanda apuração específica, pois a homologação parcial pode ter produzido efeitos jurídicos, regulatórios, administrativos, econômicos e financeiros relevantes, inclusive em razão da celebração, manutenção, eventual sustação ou desconstituição dos contratos associados ao Produto 2026. Caso sejam identificados elementos suficientes quanto à ocorrência de prejuízo, sua quantificação e nexos com a atuação de agentes públicos, poderá ser avaliada a adoção do instrumento processual adequado à recomposição de eventual dano, inclusive mediante instauração ou conversão do feito em tomada de contas especial.*

211. *Apesar da gravidade dos indícios apurados, os elementos reunidos nos autos não permitem, neste momento processual, concluir pela existência de ajuste anticoncorrencial específico entre agentes econômicos determinados, nem identificar, até o presente momento e de forma conclusiva, irregularidade inequívoca atribuível ao Poder Concedente capaz de macular, em sua integralidade, o LRCAP 2026.*

212. *Nesse sentido, quanto à adoção de medida cautelar ou providência voltada à suspensão imediata dos efeitos da homologação já realizada, o decurso de prazo desde a proposta original de adoção de medida cautelar aumentou os riscos associados à segurança do suprimento e reduziu a viabilidade de recomposição tempestiva da contratação por meio de novos certames. Nesse contexto, a decisão que venha a ser adotada pelo Tribunal deve ponderar os expressivos sobrepreços estimados, a materialidade econômica das contratações, os riscos à segurança energética, a estabilidade setorial e a segurança jurídica dos agentes envolvidos.*

213. *Assim, entende-se, no presente momento, que não se mostra oportuna proposta no sentido de interromper a marcha contratual dos Leilões Aneel 2 e 3/2026, os quais, em que pese os apontamentos ora realizados, trarão, inequivocamente, robustez e segurança à operação do sistema elétrico nacional.*

214. *Não obstante, a análise integrada dos fatos revela encadeamento relevante entre sucessivas alterações regulatórias, segmentação da modelagem, elevação substancial dos preços-teto, ausência de estudos econômicos tempestivos e suficientemente robustos, limitação de informações essenciais ao controle externo, baixos deságios, concentração da contratação e homologação parcial do Produto 2026 após ciência formal dos riscos apontados pelo TCU. Esse conjunto de elementos revela quadro suficientemente grave para justificar a continuidade da atuação do controle externo e o aprofundamento das apurações em curso.*

215. *O desenho institucional desta Corte de Contas, no entanto, não foi concebido para a realização de investigações de natureza persecutória, razão pela qual se mostra pertinente o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal.*

216. *Ademais, os fatos apurados revelam possíveis fragilidades na condução do planejamento*

setorial e na estruturação do LRCAP 2026, especialmente quanto à tempestividade das contratações, à motivação das alterações regulatórias implementadas, à definição dos preços-teto e à avaliação prévia dos impactos econômicos e concorrenciais das decisões adotadas. Tais circunstâncias recomendam o aprofundamento da análise quanto à regularidade, economicidade e racionalidade decisória dos atos praticados pelos órgãos responsáveis pela condução do certame.

217. A solução mais aderente ao interesse público consiste na continuidade das apurações em processo específico apartado, com realização das audiências necessárias, aprofundamento das análises técnicas, econômicas e regulatórias e avaliação posterior acerca da existência de eventual responsabilidade individual de agentes públicos ou privados pelos fatos examinados, bem como da necessidade de adoção de medidas corretivas adicionais.

218. Com relação à apuração dos riscos associados às denominadas 'geradoras de papel', propõe-se a continuidade do referido exame neste feito após a deliberação deste Tribunal sobre a matéria submetida a sua apreciação na presente instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

219. Diante do exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo-se:

219.1. sustar a proposta de adoção de medida cautelar, após realização e análise de oitiva prévia, sem prejuízo da continuidade das apurações, não se mostrando mais oportuna a interrupção da marcha contratual dos Leilões Aneel 2 e 3/2026 ao se considerar a consolidação parcial da contratação, os riscos associados à segurança do suprimento, os potenciais impactos regulatórios e a necessidade de observância da estabilidade setorial;

219.2. determinar a constituição de processo apartado específico para a apuração dos fatos apontados na presente instrução, relacionados às contratações decorrentes do Leilão Aneel 2/2026;

219.3. determinar a constituição de processo apartado específico para apurar as circunstâncias associadas à homologação parcial do Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026 pela Aneel, especialmente quanto à suficiência da motivação apresentada, à aderência da deliberação aos riscos previamente comunicados pelo TCU, aos efeitos concretos decorrentes da homologação, à celebração, manutenção, eventual sustação ou desconstituição dos contratos associados ao referido produto e à possível existência de prejuízos ou custos imputáveis à decisão administrativa examinada;

219.4. dar ciência, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Minas e Energia, à EPE, ao ONS e à Aneel de que a não disponibilização tempestiva ao TCU de informações essenciais à avaliação do orçamento global da contratação, da demanda a ser contratada e dos impactos tarifários potenciais limita o exercício do controle externo e não se harmoniza com o ordenamento pátrio;

219.5. recomendar, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Minas e Energia, à EPE, ao ONS e à Aneel que:

219.5.1. nos próximos certames destinados à contratação de potência, avaliem a adoção de estratégias que mitiguem a concentração de demanda em um único leilão de grande porte, ampliem a competição cruzada entre tecnologias, reduzam a segmentação excessiva dos produtos, aprimorem a avaliação prévia dos impactos tarifários e permitam maior aproveitamento econômico dos ativos contratados; e

219.5.2. em estudos futuros avaliem mecanismos de contratação de potência que promovam integração mais eficiente entre remuneração da disponibilidade, utilização energética efetiva dos empreendimentos contratados, complementariedade operativa com os reservatórios hidrelétricos e eventuais soluções alternativas de flexibilidade, observadas as características operacionais de cada tecnologia;

219.6. encaminhar cópia integral dos autos ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal (PF), considerando a existência de processo específico no âmbito do **parquet**, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis no âmbito de suas respectivas competências institucionais, considerando a existência de indícios que recomendam avaliação complementar sob a ótica concorrencial, administrativa e eventualmente penal, sem prejuízo da continuidade das apurações no âmbito desta Corte de Contas;



219.7. *encaminhar cópia integral dos autos ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), considerando a existência de inquérito administrativo aberto naquele conselho para investigação do LRCAP 2026, para avaliação quanto à adoção das medidas concorrenciais cabíveis no âmbito de suas competências institucionais, especialmente diante dos elementos relacionados à segmentação da modelagem, à reduzida rivalidade econômica observada no certame e à concentração relevante da contratação em reduzido número de grupos econômicos;*

219.8. *mandar cópia da presente instrução ao Ministério de Minas e Energia, à Aneel, à EPE e ao ONS, destacando que os elementos reunidos nesta fiscalização indicam oportunidades de aprimoramento da governança do planejamento da expansão da oferta de potência, especialmente quanto à tempestividade das contratações, à robustez das análises de necessidade sistêmica, à motivação técnica das alterações regulatórias, à transparência dos critérios de formação dos preços-teto e à disponibilização tempestiva de informações essenciais ao controle externo; e*

219.9. *retornar os autos à AudElétrica para que seja dada continuidade à apuração dos riscos associados às denominadas ‘geradoras de papel’.*”

6. O Diretor da AudElétrica registrou, em seu pronunciamento, ressalvas pontuais em relação ao relatório reproduzido acima. Nesse sentido, fez as seguintes ponderações:

“A partir do tópico II.2.4 e, em especial, no tópico II.2.6, os auditores desenvolvem complexa tese para identificar sobrepreço potencial no certame. Sobre isso, destaco que, embora os referenciais utilizados para a definição do sobrepreço potencial possuam fundamentações robustas, como o PDE, que é um documento oficial elaborado pela EPE, eles não possuem finalidade de orçamentação, mas de orientar o planejamento setorial para o período de dez anos.

Os elementos de custo, como Capex, O&M Fixo e CVU, referenciados no PDE servem, portanto, para sinalizar tendências, indicar a viabilidade de atendimento da carga de longo prazo e estimar a necessidade global de investimentos para determinado cenário macroeconômico.

*Discordo, assim, da assertiva quanto ao nível de maturidade dos custos referenciados no PDE, uma vez que utilizam bases conceituais ou custos médios padronizados por tecnologia e não carregam o nível de detalhamento necessário para capturar a sensibilidade decorrente, por exemplo, de especificidades logísticas locais, custos reais de conexão à rede, custos de mitigação socioambiental específicos de cada projeto e variações cambiais agudas e flutuações de **commodities** em tempo real.*

Valores de referência que possuam o condão de caracterizar sobrepreço, ainda que potencial, exigem precisão microeconômica, que reflita um orçamento detalhado, baseado em composições de custos unitários e cotações de mercado contemporâneas e regionalizadas.

Sendo assim, entendo que os parâmetros do PDE, para o presente caso, podem ser tão-somente utilizados como indícios de que a modelagem do certame estava desalinhada da realidade do mercado e/ou deu ensejo a contratações economicamente ineficientes, o que, à luz da análise em questão, parece se confirmar, razão pela qual subscrevo a proposta de abertura de processo apartado voltado à apuração de responsabilidades com os ajustes a seguir.

Discordo da necessidade de se determinar a constituição de processo apartado específico para apurar as circunstâncias associadas à homologação parcial do Produto 2026 do LRCAP 2026 pela Aneel, uma vez que a instrução trouxe proposta análoga mais ampla, quanto à apuração dos fatos apontados que se relacionam às contratações decorrentes do LRCAP 2026. Tal processo poderá se estender a todos os responsáveis para os quais se verificarem condutas irregulares e/ou antieconômicas.

Declaro, por fim, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 315/2020.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento, na modalidade operacional, das ações relacionadas ao 2º Leilão



de Reserva de Capacidade de energia elétrica (2º LRCAP), na forma de potência, conduzido pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

I

2. O leilão na forma de potência é um mecanismo de contratação de usinas geradoras, com o objetivo de prover o Sistema Interligado Nacional (SIN) de capacidade de atender à demanda dos consumidores nos momentos de pico, garantindo a continuidade do fornecimento de energia elétrica, conforme definição contida no Decreto 10.707/2021. Nessa modalidade, diferentemente do leilão de energia, se contrata a disponibilidade de geração, mas não a geração efetiva, que fica condicionada à eventual concretização de demanda.

3. Após muitos atrasos na definição da modelagem do certame, o MME optou, em agosto de 2025, por dividir o objeto em dois leilões, segregados pelo tipo de fonte energética: (i) gás natural, carvão mineral e usinas hidroelétricas (UHEs); e (ii) usinas já existentes a óleo combustível. Instituiu-se, ainda, no âmbito do primeiro leilão, segmentação adicional entre termelétricas alimentadas a gás natural conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) e termelétricas alimentadas a gás natural/carvão mineral, cujos combustíveis poderiam advir de qualquer origem.

4. Em janeiro de 2026, o Ministério solicitou à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) o cálculo do Custo Marginal de Referência (CMR), que fundamentaria os preços-teto a serem utilizados nos leilões. Com base nesses estudos, a Aneel, em 10/2/2026, aprovou os editais com preços-teto variando, no primeiro certame, entre R\$ 1,2 milhão/MW.ano e R\$ 1,6 milhão/MW.ano.

5. Contudo, três dias depois, em 13/2/2026, após repercussão negativa dos valores inicialmente fixados junto aos potenciais licitantes, foram definidos novos preços-teto, com aumentos da ordem de até 80% para alguns produtos. O preço-teto para empreendimentos de gás natural e carvão mineral foi majorado para R\$ 2,9 milhões/MW.ano e os de óleo e biocombustíveis para R\$ 1,75 milhão/MW.ano, no leilão. Os produtos hidrelétricos não tiveram seus valores alterados. Os principais parâmetros utilizados para o cálculo dos preços-teto são os custos de Capex (do inglês **Capital Expenditure**, ou Despesas de Capital: investimentos que a empresa faz para adquirir, melhorar ou construir ativos físicos), de Operação e Manutenção (O&M) Fixo e o Custo Variável Unitário (CVU).

6. A primeira sessão do leilão (gás natural, carvão mineral e UHEs) ocorreu em 18/3/2026, tendo sido licitados 18,98 GW de potência, com deságio médio de apenas 5,52%. A segunda sessão do LRCAP, que aconteceu dois dias depois, resultou na contratação de 0,50 GW, com deságio médio de 50,14%.

7. Em 21 de maio de 2026, a Aneel homologou os resultados do leilão para os empreendimentos termelétricos que passarão a estar disponíveis em 2026 (Produto 2026) e, em 9 de junho de 2026, os empreendimentos previstos para operar em 2027 a 2031.

8. Não obstante a fase competitiva já ter se encerrado, desde a concepção do processo e principalmente durante as etapas de competição, homologação e contratação, este Tribunal tem se dedicado a entender o racional por trás das decisões tomadas pelo Poder Concedente, em particular quanto à: (i) fixação dos preços-teto; (ii) segmentação por tipo de geração; e (iii) definição do volume de potência a ser contratada.

9. Por questões de racionalidade e para garantir a uniformidade de tratamento, a discussão do tema foi unificada nestes autos, mas também foi objeto de representações que foram apensadas a este processo, e outras, ainda pendentes de apensamento, sumarizadas a seguir:

a) TC 006.981/2025-9: representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo, conhecida pelo Acórdão 7.200/2025 - 1ª Câmara (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus) quanto aos impactos do LRCAP sobre o custo do gás e da energia e apensada a este processo;

b) TC 016.971/2025-6: representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, conhecida pelo Acórdão 2.148/2025-Plenário (de minha relatoria) quanto às causas do adiamento do LRCAP e os impactos dessa demora e apensada a este processo, na qual se requereu “*avaliar os indícios de irregularidades na condução do leilão de reserva de capacidade por parte do Ministério de Minas e Energia especialmente com relação ao atraso na*



realização do leilão de reserva de capacidade, a possíveis favorecimentos indevidos e a distorções no mercado de energia”;

c) TC 004.937/2026-0: representação formulada pela AudElétrica em face de possíveis inconsistências no LRCAP 2026 em particular quanto à segmentação dos produtos, a imposição de restrições específicas a determinadas fontes de energia e a elevação expressiva dos preços-teto, que podem comprometer a efetiva competição no leilão e resultar, em tese, em contratações de valores elevados, com impactos tarifários relevantes e de longa duração para os consumidores de energia elétrica;

d) TC 006.423/2026-4: representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, **com requerimento de medida cautelar para suspender o LRCAP 2026**, em função de inconsistências na definição dos preços-teto do certame, à baixa competitividade potencialmente provocada pela modelagem adotada e à possível calibragem inadequada da demanda a ser contratada, tudo isso com repercussões relevantes sobre a modicidade tarifária, a eficiência administrativa e os custos da energia suportados pelos consumidores. O processo foi apreciado pelo Acórdão 925/2026 – Plenário (de minha relatoria) e apensado a este processo;

e) TC 010.151/2026-5: representação formulada pela Deputada Federal Bia Kicis, com requerimento de adoção de medida cautelar, em razão das seguintes irregularidades na condução do LRCAP 2026 i) manutenção de documentos técnicos e memórias de cálculo sob sigilo; ii) alterações abruptas e substanciais do preço-teto; iii) desenho do leilão com favorecimento de termelétricas fósseis; iv) tecnologias excluídas sem justificativas técnicas; v) modelagem do leilão que teria produzido baixíssima competição e concentração econômica; e vi) indícios de captura regulatória. O feito foi julgado pelo Acórdão 1.326/2026-Plenário, que conheceu da representação e determinou seu apensamento a este processo.

10. Ao avaliar o pedido de suspensão cautelar do certame formulada pelo MP/TCU no TC 006.423/2026-4, o Tribunal considerou (Acórdão 925/2026-Plenário) não estar caracterizado, naquele momento, o perigo da demora que justificasse a adoção da medida pleiteada. O voto que fundamentou a deliberação fez as seguintes considerações sobre esse ponto:

“12. Em relação ao exame do pedido de cautelar, a AudElétrica afirma que está caracterizada sua plausibilidade, diante das fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto, dos possíveis efeitos restritivos decorrentes das exigências editalícias, da baixa competitividade observada e da potencial transferência indevida de custos aos consumidores. Porém, quanto ao risco da demora, conclui, fundamentadamente, que ele não se encontra ainda configurado.

13. De fato, não obstante a gravidade das questões apontadas, o cronograma oficial prevê a adjudicação e homologação dos lotes apenas para o dia 21 de maio de 2026. Esse prazo permite que este Tribunal aprofunde seus estudos, sem o risco de consolidação imediata de atos irreversíveis ou prejuízo ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos.

14. O monitoramento contínuo pela unidade técnica é essencial para esclarecer as incertezas que ainda persistem, além de possibilitar que o Tribunal exerça seu papel de controle com a tempestividade necessária.”

11. A mesma deliberação decidiu apensar àquele processo a este e autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) a realizar inspeção nos entes envolvidos para coletar as informações necessárias ao aprofundamento do exame da matéria. A instrução da unidade especializada com os resultados dessa inspeção se encontra reproduzida em meu relatório.

12. Em síntese, os achados registrados pelos auditores da AudElétrica após a inspeção foram os seguintes:

i) aumento injustificado dos preços-teto: a revisão dos preços-teto para o Leilão Aneel 2/2026 não foi devidamente justificada e carece de robustez técnica;

ii) utilizando-se as estimativas consignadas no Caderno de Parâmetros de Custos – Geração e Transmissão, integrante do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2035) elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) é possível obter-se valores de Capex e O&M Fixo que resultam em preços-teto significativamente inferiores ao utilizados pelo Poder Concedente;



iii) foram utilizadas premissas equivocadas para a estimação do custo de transporte de gás por gasoduto e regaseificação/tancagem que compõem o O&M Fixo. Esses custos foram estimados com base em 8.760 horas de operação anuais, quando o leilão projeta apenas 120 horas de operação por ano;

iv) os valores de CVU Custos Variáveis declarados pelos agentes ofertantes são superiores aos parâmetros econômicos referenciais contidos no PDE 2035;

v) a revisão dos parâmetros de Capex, O&M Fixo e CVU, conforme correções apontadas pela unidade técnica, apontam para um sobrepreço potencial de R\$ 214 bilhões, quase metade do valor total a ser contratado em termelétricas (R\$ 463,4 bilhões). Mesmo se mantidos os Capexs estimados pelo Poder Concedente, as distorções observadas no O&M Fixo e CVU ainda gerariam um prejuízo estimado de R\$ 138 bilhões;

vi) observou-se uma falta de transparência por parte do Ministério de Minas e Energia (MME) na divulgação de informações relativas à demanda do leilão, impedindo uma avaliação preventiva eficaz pelo TCU;

vii) a Aneel homologou o Produto 2026 do LRCAP mesmo ciente dos riscos apontados pelo TCU.

13. Em face dessas constatações, a proposta de encaminhamento da AudElétrica foi no sentido de:

a) determinar a constituição de dois processos apartados para a apuração: (i) dos fatos apontados neste processo; e (ii) as circunstâncias associadas à homologação parcial do Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026 pela Aneel;

b) dar ciência ao MME, à EPE, ao ONS e à Aneel de que a não disponibilização tempestiva ao TCU de informações essenciais à avaliação do orçamento global da contratação, da demanda a ser contratada e dos impactos tarifários potenciais limita o exercício do controle externo;

c) recomendar ao MME, à EPE, ao ONS e à Aneel que, em estudos futuros, ou nos próximos certames destinados à contratação de potência:

c.1) avaliem a adoção de estratégias que mitiguem a concentração de demanda em um único leilão de grande porte, ampliem a competição cruzada entre tecnologias, reduzam a segmentação excessiva dos produtos, aprimorem a avaliação prévia dos impactos tarifários e permitam maior aproveitamento econômico dos ativos contratados; e

c.2) avaliem mecanismos de contratação de potência que promovam integração mais eficiente entre remuneração da disponibilidade, utilização energética efetiva dos empreendimentos contratados, complementariedade operativa com os reservatórios hidrelétricos e eventuais soluções alternativas de flexibilidade, observadas as características operacionais de cada tecnologia;

d) encaminhar cópia integral dos autos ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal (PF), considerando a existência de indícios que recomendam avaliação complementar dos fatos sob a ótica concorrencial, administrativa e eventualmente penal, sem prejuízo da continuidade das apurações no âmbito desta Corte de Contas;

e) retornar os autos à AudElétrica para que seja dada continuidade à apuração dos riscos associados às denominadas “geradoras de papel”, entidades que estruturam projetos, apresentam documentação de habilitação, ofertam lances e vencem o leilão, mas que não dispõem de geradoras em operação, de capital próprio compatível com os investimentos assumidos, nem de estrutura técnica mínima para executar as usinas que se comprometeram a construir.

14. Contudo, o Diretor da AudElétrica, em pronunciamento avulso, fez ressalvas importantes quanto à existência de fragilidades na metodologia adotada para a estimação de potencial sobrepreço. Sob essa perspectiva, fez as seguintes ponderações:

“(...) embora os referenciais utilizados para a definição do sobrepreço potencial possuam fundamentações robustas, como o PDE, que é um documento oficial elaborado pela EPE, eles não possuem finalidade de orçamentação, mas de orientar o planejamento setorial para o período de dez anos.

Os elementos de custo, como Capex, O&M Fixo e CVU, referenciados no PDE servem, portanto, para sinalizar tendências, indicar a viabilidade de atendimento da carga de longo prazo e



estimar a necessidade global de investimentos para determinado cenário macroeconômico.

Discordo, assim, da assertiva quanto ao nível de maturidade dos custos referenciados no PDE, uma vez que utilizam bases conceituais ou custos médios padronizados por tecnologia e não carregam o nível de detalhamento necessário para capturar a sensibilidade decorrente, por exemplo, de especificidades logísticas locais, custos reais de conexão à rede, custos de mitigação socioambiental específicos de cada projeto e variações cambiais agudas e flutuações de commodities em tempo real.

Valores de referência que possuam o condão de caracterizar sobrepreço, ainda que potencial, exigem precisão microeconômica, que reflita um orçamento detalhado, baseado em composições de custos unitários e cotações de mercado contemporâneas e regionalizadas.”

15. Além disso, o dirigente discordou da necessidade de constituição de processo apartado específico para apurar as circunstâncias associadas à homologação parcial do LRCAP 2026 pela Aneel, uma vez que a instrução já propõe a constituição de processo com objetivo mais amplo de apuração dos indícios de irregularidades apontados.

II

16. Não obstante a qualidade da análise produzida pela AudElétrica e o fato de concordar, em um plano mais geral, com suas avaliações, entendo que o conjunto probatório reunido ainda é insuficiente para que se obtenha conclusões definitivas sobre o mérito das opções adotadas pelo gestor no âmbito do LRCAP 2026.

17. A questão, que tem várias vertentes, deve ser analisada não apenas sob o prisma da competitividade e da definição dos preços-teto, mas também de sua essencialidade para assegurar o suprimento de energia no exercício atual (2026) e nos próximos anos.

Competitividade

18. O primeiro aspecto que merece ser destacado em relação ao LRCAP 2026 é o grande atraso na concretização do certame, que acabou por ser realizado em momento de grande demanda de geração termelétrica, o que é passível de críticas, sobretudo do ponto de vista econômico.

19. Importa recordar que o 1º Leilão de Reserva de Capacidade foi realizado no ano de 2021. Novos leilões deveriam ocorrer anualmente, com volumes menores de potência, de forma a refletir melhor as condições de mercado, promover mais competição, garantir a segurança do sistema e viabilizar a entrada de novas tecnologias. Entretanto, o planejamento inicial não foi cumprido, sucedendo-se estudos técnicos, consultas públicas e portarias, que redefiniram as diretrizes e a sistemática a ser adotada.

20. A modelagem que resultou desses estudos, definida apenas em 2025, possibilitava a disputa entre diferentes tecnologias de geração de energia, favorecendo um ambiente concorrencial mais amplo, complexo e crítico. Contudo, diversas ações judiciais interpostas contra esse modelo levaram o MME a revogar as diretrizes adotadas, por avaliar que o ambiente de insegurança gerado pela judicialização da discussão comprometeria a continuidade do processo licitatório.

21. O desenho do certame foi refeito, mediante a segmentação dos produtos por fonte energética, com o estabelecimento de itens exclusivos para determinadas configurações tecnológicas, como os produtos destinados exclusivamente a usinas conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN).

22. A divisão em nichos específicos resultou em ambiente concorrencial mais restrito, sem a possibilidade de competição cruzada entre diferentes fontes energéticas, o que pode ter contribuído para o enfraquecimento da competitividade e do mecanismo natural de descoberta de preços, favorecendo a acomodação dos lances próximos ao teto (os agentes ofertantes perceberam a possibilidade de estabelecer como alvo o preço de contratação da solução mais onerosa).

23. Mesmo a modelagem adotada não sendo a alternativa mais flexível, deve-se reconhecer as dificuldades concretas enfrentadas pelo gestor, que se viu diante do dilema de insistir nas especificações anteriores, e ter o prosseguimento do certame obstaculizado na via judicial, ou alterar sua conformação para conseguir, mesmo que sob premissas menos vantajosas, suprir a capacidade de



potência necessária para assegurar a capacidade necessária para o sistema elétrico. É preciso admitir, também, que a viabilidade de promover um leilão com diferentes fontes energéticas não é uma unanimidade entre os especialistas da área, podendo conduzir à seleção de tecnologias defasadas ou mais poluentes.

24. Outro aspecto que traz reflexo direto na competitividade do leilão é a definição do volume de potência a ser licitada. Quanto maior o volume a ser contratado, menor, em tese, será a disputa entre os potenciais fornecedores, que possuem capacidade limitada de investimento. Por esse motivo, a correta calibração da demanda é fundamental para evitar que a oferta efetiva se revele insuficiente para sustentar a dinâmica concorrencial do leilão, conduzindo a preços não eficientes, em detrimento ao interesse público.

25. Em relação a esse ponto, a crítica feita pela AudElétrica recai não sobre o dimensionamento do volume de potência, mas sobre o sigilo imposto pelo MME ao quantitativo, que apenas foi conhecido pela unidade especializada após a realização do certame. A ausência de informações prévias mais detalhadas acerca da demanda mínima de potência estimada pelos órgãos de planejamento acabou por limitar a possibilidade de avaliação tempestiva deste parâmetro pelo TCU.

26. Embora não sirva de argumento para qualquer sonegação de informação ao controle externo, deve-se ponderar que a potência a ser contratada é informação restrita exatamente por ser central para a condução do certame. Sua divulgação pode caracterizar crime contra a ordem econômica, nos termos da Lei 12.529/2011. É, portanto, justificável que sua circulação seja limitada ao máximo com o objetivo de evitar vazamentos. Mesmo inadmitindo qualquer medida que obste a fiscalização pelo TCU, é certo que os dois aspectos, o da preservação do sigilo da informação e o da **accountability**, devem ser harmonizados de forma a resguardar ao interesse público.

27. Em termos factuais, não há como negar que o resultado do leilão foi frustrante, com deságios muito pequenos. Apesar de haver indícios de que a contratação dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 ocorreu em ambiente de competição mitigada, não há ainda elementos concretos que nos permitam determinar, com precisão, os fatores que conduziram a esse resultado.

28. Portanto, em que pese haver falhas decorrentes do atraso na realização do leilão e em sua modelagem, não se configuram razões suficientes para suspender o prosseguimento do certame. As impropriedades apontadas deverão ser objeto de recomendações para o desenvolvimento dos futuros leilões de potência.

Preços-Teto

29. Como já mencionado, os preços-teto para os produtos termelétricos sofreram aumento de cerca de 80% apenas três dias após a divulgação dos valores originais, o que direcionou a unidade especializada a investigar se a decisão dispunha de robustez técnica proporcional à magnitude das alterações implementadas.

30. A AudElétrica não considerou suficiente os fundamentos apresentados pela EPE, que alegou a necessidade de preservar a atratividade do leilão frente a condições economicamente restritivas decorrentes de um aumento da demanda. Mesmo assim, acabou admitindo que a estimativa inicial dos preços-teto não capturava, adequadamente, a realidade de mercado, o que justificaria sua majoração. Nesse sentido, fez o seguinte registro:

“46. Não obstante, para o reajustamento dos preços-teto, a EPE considerou custos (...) [a partir] dos dados declarados pelos agentes cadastrados no LRCAP 2026. A argumentação apresentada pela estatal, no entanto, é razoável: grande parte desses agentes não deve ter tido acesso aos custos atualizados de investimento ao tempo do cadastramento. Com relação a essa premissa, é importante recordar que o cadastramento é etapa antecedente, imediatamente posterior à publicação das diretrizes do leilão. Nesse momento, os agentes ofertantes sequer estabeleceram contato com os fornecedores, uma vez que ainda não sabem se seus projetos/plantas serão tecnicamente habilitados a participar do certame.

47. Nesse sentido, considerando que os custos de Capex cadastrados pelos agentes podem estar defasados frente a um aquecimento na demanda por turbinas a gás natural, a análise dos referenciais apresentados pela EPE é a alternativa mais razoável para a definição dos custos

referenciais de Capex que deveriam nortear a definição dos preços-teto.” (destaquei)

31. De fato, testemunhou-se, mais recentemente, uma expressiva reprecificação do mercado global de turbinas, decorrente da convergência de vetores industriais, macroeconômicos, geopolíticos e tecnológicos. Entre os principais causas desse movimento, destacam-se: (i) a retomada acelerada da demanda global por energia elétrica no pós-pandemia; (ii) a substituição gradual de fontes mais emissoras (carvão e óleo), que elevou a relevância do gás natural na transição energética; (iii) a universalização da utilização da inteligência artificial, que impulsionou investimentos em **data center** – ativos intensivos em consumo elétrico e dependentes de suprimento contínuo e estável; (iv) a estrutura concentrada da indústria fornecedora de turbinas (GE Vernova, Siemens Energy, Mitsubishi Power), que limita alternativas de fornecimento.

32. O pronunciado aumento no custo das turbinas também foi identificado pelos auditores da AudElétrica, que fizeram o seguinte registro:

“53. As referências citadas indicam, no limite superior da faixa de referência, incremento de custos nos equipamentos de até 122%, entre 2024 e 2025. Não obstante, nota-se uma pequena redução e estabilização dos custos dos equipamentos nos projetos que entrarão em operação a partir de 2026. Esse comportamento sugere que o pico da demanda por tais equipamentos já ocorreu ou que está próximo de ocorrer (...).” (grifei)

33. Nesse cenário, de rápido escalonamento de custos, a discussão desloca-se, portanto, da necessidade de alteração dos preços-teto, reconhecida como pertinente, para a quantificação dos novos valores. Com o objetivo de esclarecer essa questão os auditores procuraram construir um modelo capaz de precificar os componentes do preço-teto.

34. Para a estimação do Capex, partiu-se dos referenciais contidos no PDE 2027 (data-base novembro/2017) aplicando-se um incremento de 122% no custo de equipamentos para se chegar a um montante de R\$ 6.217/kW, bem inferior ao valor utilizado no LRCAP 2026.

35. Contudo, como bem assinalado pelo diretor da unidade especializada, embora os referenciais do PDE elaborados pela EPE possuam bases robustas, eles não possuem a finalidade de orçamentação. Tais projeções visam atender o escopo regulatório de orientar o planejamento setorial para o período de dez anos, sinalizando tendências, estimando necessidades globais de investimento e indicando a viabilidade de atendimento da carga de longo prazo sob cenários macroeconômicos gerais.

36. Assim, a metodologia adotada pela equipe de fiscalização para quantificar o sobrepreço potencial no Capex não se mostra adequada para a consolidação de uma irregularidade de natureza financeira, uma vez que carece da precisão microeconômica exigível para tal finalidade.

37. Em relação ao custo de O&M Fixo, verificou-se que a EPE, ao calcular os custos com transporte por gasoduto e regaseificação/tancagem, adotou uma premissa de operação contínua de 8.760 horas por ano (24 horas por dia, 365 dias). Contudo, os contratos do Leilão Aneel 2/2026 consideram uma operação flexível estimada em apenas 120 horas anuais.

38. Ao ajustar o cálculo para as 120 horas reais de operação projetada, o custo específico anual de O&M Fixo se reduz pronunciadamente. Mais da metade do sobrepreço potencial apontado pela equipe de fiscalização, de R\$ 214 bilhões, pode ser atribuída a essas distorções na estimação do O&M Fixo.

39. Esse achado deve ser analisado com certa cautela. Afinal, apesar de a previsão de efetiva operação das usinas estar limitada a 120 horas por ano, as estruturas devem estar disponíveis permanentemente, uma vez que não há como prever, antecipadamente, os momentos exatos em que serão despachadas. Ou seja, as usinas deverão permanecer, constantemente, abastecidas de gás, aguardando o momento de serem demandadas. Isso agrega custos ao sistema, como exposto pela EPE (peça 26 do TC 004.937/2026-0):

“(...) ‘conjunturalmente, o gás natural utilizado nas termelétricas flexíveis brasileiras tem origem, predominantemente, em terminais de regaseificação. Diferentemente do gás associado, que envolve fluxo contínuo do combustível, esse suprimento oferece flexibilidade por meio da aquisição de cargas e estocagem. Nos últimos anos, diversos empreendedores investiram na construção desses terminais, ancorados por usinas termelétricas que utilizam o gás como combustível.’ A empresa ainda complementa que ‘nesse contexto, projeta-se para o LRCAP 2026 um cenário em que a oferta de gás



natural flexível pelas comercializadoras decorre, majoritariamente, de terminais de regaseificação. Assim, além do preço do gás, cobra-se um valor adicional destinado à remuneração da infraestrutura desses terminais, o chamado ‘custo de flexibilidade’. Esse custo tornou-se um componente estrutural das ofertas de gás natural, sendo inclusive considerado como um custo de oportunidade para agentes que não precisam remunerar diretamente um terminal de regaseificação.’

As informações acima convergem com a análise técnica da EPE de que certos componentes de custo associados à flexibilidade operativa e à garantia de disponibilidade do suprimento de gás natural possuem natureza econômica predominantemente fixa, por estarem vinculados à sustentação da infraestrutura e ao acesso contínuo ao combustível, e não ao volume efetivamente despachado. Tal constatação reforçou a necessidade de reavaliar sua alocação na estrutura de cálculo do preço de potência, de modo a assegurar maior coerência econômica e regulatória entre o custo considerado e sua efetiva natureza de disponibilidade.” (destaquei)

40. Observo, adicionalmente, que a análise desse tópico pela AudElétrica ainda não foi submetida ao contraditório e manifestação da EPE que, por certo, pode fornecer informações que auxiliarão a formar um juízo mais preciso sobre a adequabilidade dos valores utilizados para estimar essas parcelas do O&M Fixo. Por esse motivo, entendo que essa questão deverá continuar a ser investigada.

41. Por fim, no que diz respeito aos valores dos CVUs, observou-se que os valores declarados pelos agentes ofertantes é cerca de 40% superior aos Parâmetros Econômicos do PDE 2035. Esse aumento também merece ser esclarecido, mas cabem aqui as mesmas observações feitas em relação ao Capex, quanto à falta de precisão microeconômica do PDE para a configuração de sobrepreço.

42. Não tenho dúvidas de que, como já me manifestei em plenário em oportunidades anteriores, várias questões relativas aos novos preços-tetos estabelecidos no LRCAP 2026 ainda precisam ser mais bem fundamentadas. Por outro lado, os valores referenciais estimados pela equipe de fiscalização apresentaram limitações intrínsecas, além de haver a necessidade de informações complementares que poderão determinar a reformulação dos cálculos. Assim, em resumo, o exame dessa matéria deverá continuar a ser aprofundado neste processo antes que se possa chegar a uma conclusão sobre a adequação dos valores adotados no certame.

Essencialidade do Certame

43. Outra questão fulcral a ser enfrentada pelo Tribunal é a conveniência de se autorizar a continuidade dos procedimentos relativos ao LRCAP.

44. Nesse ponto, concordo plenamente com a unidade técnica, no sentido de que não se mostra aderente ao interesse público interromper a marcha contratual dos Leilões Aneel 2 e 3/2026, os quais, em que pese as ressalvas realizadas, contribuirão, inequivocamente, para assegurar mais confiabilidade à operação do sistema elétrico nacional.

45. Afinal, mesmo restando evidente o alto custo da solução, é preciso examinar a contratação sob o prisma de sua essencialidade para assegurar o suprimento de energia no exercício atual e nos próximos anos.

46. Eventual postergação do certame submeteria o País à ameaça de desabastecimento energético, decorrentes de restrições globais na cadeia de fornecimento de equipamentos e de riscos hidrológicos que podem comprometer a capacidade de geração hidrelétrica. Além disso, as alternativas imediatamente disponíveis configuram soluções incertas ou de maior custo (baterias, importação, usinas **merchant**).

47. Nesse contexto, a manutenção do LRCAP 2026 acaba por assumir papel relevante para a estabilidade, a segurança e a sustentabilidade do fornecimento de energia elétrica no país, sem prejuízo de que todas as questões ainda não completamente esclarecidas continuem a ser examinadas neste processo, com vistas ao aprimoramento do processo de contratação de potência.

Outras questões

48. Os elementos reunidos nos autos até agora não nos permitem concluir pela existência de ajuste anticoncorrencial entre os licitantes, ou mesmo identificar, de forma conclusiva, qualquer irregularidade praticada por agentes públicos.

49. Assim, neste momento, não há substrato fático que justifique o envio de cópia do processo ao



Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e à Polícia Federal (PF), como sugerido pela unidade técnica. Por outro lado, deve ser dado ciência desta decisão ao Ministério Público Federal por meio da Procuradoria da República no Distrito Federal, em atenção ao pedido de informações contido no Ofício 2.610/2026 – AHCL/PRDF/MPF, objeto do TC 007.429/2026-6, em apenso.

50. Quanto à participação da Aneel, não verifico a necessidade de que sua atuação seja investigada em processo apartado, ainda que seja necessária a avaliação dos atos de habilitação dos participantes do leilão. Como exposto no voto que resultou na homologação dos certames (peça 161), não incumbia à Agência revisar ou rediscutir escolhas discricionárias do Poder Concedente, especialmente aquelas relacionadas ao desenho do leilão. Assim, o escopo de sua atuação acabou se restringindo em averiguar a regularidade do procedimento licitatório, posição em que dispunha de limitado espaço de intervenção.

51. Por fim, considero que não há a necessidade de constituir processos apartados para a apuração das questões pendentes de esclarecimentos, que poderão continuar a ser desenvolvidas nos presentes autos. Do mesmo modo, julgo conveniente deixar para expedir eventuais determinações e recomendações corretivas ao término da fase de apuração, quando se presume que teremos uma convicção mais consolidada sobre os pontos debatidos.

III

52. Ante todo o exposto, concluo por cientificar o Ministério de Minas e Energia da possibilidade de prosseguimento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), bem como dos contratos dele decorrentes, sem prejuízo da continuidade do presente acompanhamento.

53. Adicionalmente, determino a restituição dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) para que dê prosseguimento ao exame dos fatos apontados neste processo, por meio da continuidade deste acompanhamento, de forma a examinar a consistência técnica e regularidade das próximas etapas do LRCAP 2026, incluindo as assinaturas contratuais e a execução dos referidos ajustes, contemplando, além de outras questões técnicas que entender pertinentes, os seguintes pontos:

i) em relação à consistência e economicidade dos parâmetros de custo:

i.1) a coerência dos custos adotados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME), em especial quanto: i) a estimação do Capex com incremento de 122%; ii) a consideração de despesas com transporte por gasoduto e regaseificação/tancagem que adotaram como premissa a operação contínua de 8.760 horas por ano (24 horas por dia, 365 dias) no O&M Fixo; iii) os valores dos CVUs em patamares cerca de 40% superior aos Parâmetros Econômicos do PDE 2035;

ii) em relação à competitividade e comportamento das propostas econômicas:

ii.1) as causas e as consequências da acentuada aproximação dos lances e propostas finais em relação aos preços-teto estabelecidos nas regras do leilão, sob a ótica do princípio da modicidade tarifária, notadamente a ocorrência de indícios de reduzida concorrência no certame, avaliando se o desenho regulatório, a segmentação dos produtos por fonte energética (com o estabelecimento de itens exclusivos para determinadas configurações tecnológicas), o volume de potência a ser licitada ou barreiras de entrada injustificadas inibiram a participação de novos agentes ou propiciaram a concentração de mercado;

iii) a regularidade e completude dos atos de habilitação e homologação, contratação e atos subsequentes, por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

iv) apuração dos riscos associados às denominadas “geradoras de papel”, entidades que participaram do leilão de potência, mas que não dispõem de ativos ou estrutura técnica para executar as usinas a que se comprometeram.

Assim, divirjo, parcialmente, das conclusões da unidade técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração do Plenário.



TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1525/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.289/2025-5.
- 1.1. Apensos: TC 012.595/2026-8; TC 006.423/2026-4; TC 011.529/2026-1; TC 016.971/2025-6; TC 006.981/2025-9 e TC 007.429/2026-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: Camila Guedes Andrade (90634/OAB-MG); Harrison Alexandre Targino Junior (24412/OAB-PB); José Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (125916/OAB-RJ); Alexandre Vitorino Silva (15774/OAB-DF), José Augusto Seabra Monteiro Vianna (24772/OAB-DF); Adriana Previato Kodjaoglanian Bragato (202223/OAB-SP), Luciana Nunes Freire (136022/OAB-SP); Andrei Barbosa de Aguiar (19250/OAB-CE) e Ubiratan Diniz de Aguiar (3625/OAB-CE); Stephanie Brunetto Car (97079/OAB-RS), Jessica Marcon Sarmento de Souza (96400/OAB-RS); Fernanda Cristinne Rocha de Paula (56513/OAB-DF), Elcio Berquó Curado Brom (12000/OAB-GO) e outros
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), promovido pelo Ministério de Minas e Energia;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 240 e 241 do Regimento Interno deste Tribunal e ante as razões expostas pelo relator, em:

 - 9.1. comunicar ao Ministério de Minas e Energia sobre a possibilidade, neste momento, de prosseguimento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), bem como dos contratos dele decorrentes, sem prejuízo da continuidade do presente acompanhamento;
 - 9.2. determinar à AudElétrica a continuidade deste acompanhamento, de forma a examinar a consistência técnica e regularidade das próximas etapas do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), incluindo as assinaturas contratuais e a execução dos referidos ajustes, contemplando, além de outras questões técnicas que entender pertinentes, os seguintes pontos:
 - 9.2.1. em relação à consistência e economicidade dos parâmetros de custo:
 - 9.2.1.1. a coerência dos custos adotados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME), em especial quanto: i) a estimação do Capex com incremento de 122%; ii) a consideração de despesas com transporte por gasoduto e regaseificação/tancagem que adotaram como premissa a operação contínua de 8.760 horas por ano (24 horas por dia, 365 dias) no O&M Fixo; iii) os valores dos CVUs em patamares cerca de 40% superior aos Parâmetros Econômicos do PDE 2035;
 - 9.2.2. em relação à competitividade e comportamento das propostas econômicas:
 - 9.2.2.1. as causas e as consequências da acentuada aproximação dos lances e propostas finais em



relação aos preços-teto estabelecidos nas regras do leilão, sob a ótica do princípio da modicidade tarifária, notadamente a ocorrência de indícios de reduzida concorrência no certame, avaliando se o desenho regulatório, a segmentação dos produtos por fonte energética (com o estabelecimento de itens exclusivos para determinadas configurações tecnológicas), o volume de potência a ser licitada ou barreiras de entrada injustificadas inibiram a participação de novos agentes ou propiciaram a concentração de mercado;

9.2.3. a regularidade e completude dos atos de habilitação e homologação, contratação e atos subsequentes, por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

9.2.4. apuração dos riscos associados às denominadas “geradoras de papel”, entidades que participaram do leilão de potência, mas que não dispõem de ativos ou estrutura técnica para executar as usinas a que se comprometeram;

9.3. autorizar a realização de diligências e, se for necessário, inspeção, destinadas ao cumprimento das medidas acima;

9.4. encaminhar cópia da presente decisão, bem como dos respectivos relatório e voto, ao Ministério de Minas e Energia, à Aneel, à EPE, ao ONS e à Procuradoria da República no Distrito Federal, esta última em atenção ao Ofício 2.610/2026 – AHCL/PRDF/MPF;

9.5. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1525-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 017.900/2017-4 [Apenso: TC 010.851/2016-0]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Bruno Goncalves Luz (070.373.367-26); Deep Black Drilling Llp (13.534.992/0001-89); Eduardo Costa Vaz Musa (425.489.187-34); Fernando Antônio Falcão Soares (490.187.015-72); Fernando Schahin (297.897.208-40); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Joao Vaccari Neto (007.005.398-75); Jorge Antonio da Silva Luz (108.612.897-49); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); José Carlos Costa Marques Bumlai (219.220.128-15); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luís Carlos Moreira da Silva (369.767.177-49); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); Milton Taufic Schahin



(045.341.748-53); Nestor Cumat Cerveró (371.381.207-10); Partido dos Trabalhadores - PT Diretório Nacional (00.676.262/0001-70); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Salim Taufic Schahin (008.205.208-53); Schahin Engenharia S.a. (61.226.890/0001-49); Schahin Holding S.a. - Em Recuperação Judicial (07.746.166/0001-09).

Representação legal: Matheus Ian Telles Freitas (42822/OAB-BA), representando Luís Carlos Moreira da Silva; Juliana Carvalho Tostes Nunes (131.998/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Felipe Henrique Braz Guilherme (69406/OAB-PR), representando Jorge Luiz Zelada; Joao Pedro Coutinho Barreto (210903/OAB-RJ), representando Nestor Cumat Cerveró; Gabriela Bertola Nunes (412380/OAB-SP), Mayara Melo de Carvalho (434094/OAB-SP) e outros, representando Schahin Engenharia S.a.; Natasha Oliveira França (52816/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18073/OAB-DF) e outros, representando Almir Guilherme Barbassa; Thiago de Oliveira (122683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster; Fernando Jose Lopes Scalzilli (17230/OAB-RS), representando Schahin Holding S.a. - Em Recuperação Judicial; Thiago de Oliveira (122683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27865/OAB-PR) e Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16950/OAB-PR), representando Eduardo Costa Vaz Musa; Bernardo Costa Peterli Guimaraes (145.513/OAB-RJ), Alberto Costa Souza Fontenelle (102.996/OAB-RJ) e outros, representando Repsol Sinopec Brasil Sa; Natasha Oliveira França (52816/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18073/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella; Gabriel Alves da Costa (62.752/OAB-RS) e Andrews Leoni da Silva França (34149/OAB-DF), representando Bg E&p Brasil Ltda..

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS). CONTRATOS DE OPERAÇÃO DO NAVIO-SONDA VITÓRIA 10.000. DIRECIONAMENTO FRAUDULENTO. POTENCIAL DANO AO ERÁRIO. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS DE ALGUNS GESTORES. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA A REALIZAÇÃO DE NOVAS CITAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da AudTCE, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 357-359):

INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de tomada de contas especial resultante da conversão do Processo 010.851/2016-0, correspondente à auditoria nos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 celebrados entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e empresas pertencentes ao grupo empresarial Schahin, conforme determinado no item 9.1 do Acórdão 1306/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro.*

HISTÓRICO

2. *Antes de analisar a proposta de citação elaborada pela Unidade Técnica, o Exmo. Ministro Relator Raimundo Carreiro entendeu pertinente ouvir preliminarmente o MPTCU e acolher a proposta do Secretário da SeinfraOperações (extinta) no sentido de diligenciar à Petrobras acerca das medidas adotadas para a recomposição do dano, mais precisamente, para averiguar se algum prejuízo oriundo da contratação do navio-sonda Vitória 10.000 havia sido recuperado, com vistas a eventual abatimento do débito em discussão.*

3. *Após resposta da Petrobras, o consequente exame da Unidade Técnica e o parecer do Ministério Público de Contas, houve alteração de relatoria, sendo sorteado o Exmo. Ministro Antônio Anastasia para presidir o presente processo.*



4. Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente pedido formulado pela defesa do Sr. Nestor Cuñat Cerveró (peça 141), que celebrou acordo de colaboração premiada com o Ministério Público Federal, determinando ao TCU que procedesse o desentranhamento dos elementos de prova relacionados ao objeto do referido acordo de colaboração dos processos TC 017.900/2017-4 (estes autos) e TC 026.363/2015-1.

5. Sendo assim, o Ministro Relator restituiu os autos à Unidade Técnica para avaliação do impacto da decisão nas propostas de encaminhamento anteriormente formuladas (peças 110-112 e 134-136), a fim de que fossem ratificadas ou retificadas. Tal análise foi feita na instrução à peça 150.

6. Além desse fato superveniente, verificou-se que o Superior Tribunal de Justiça proclamou a incompetência da Justiça Federal para julgamento de ações penais que proviam subsídios para o caso em tela, declarando a nulidade dos atos decisórios proferidos e determinando a remessa daqueles autos à Justiça Eleitoral.

7. Diante de tais circunstâncias, na instrução precedente (peça 150) foi examinado os efeitos das ditas anulações ao caso concreto com vistas ao saneamento dos autos, procedendo ao desentranhamento dos elementos de prova relacionados ao objeto do acordo de colaboração de Nestor Cuñat Cerveró, readequando, no que coube, as análises e as propostas de encaminhamento prévias.

8. Conforme mencionado na referida instrução, a identificação dos responsáveis pelos prejuízos causados com a operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 teve como base crimes cometidos durante a celebração e execução de contratos, firmados entre a Petrobras e empresas do Grupo Schahin.

9. A aferição da responsabilidade dos agentes públicos e privados envolvidos contou com o compartilhamento ao Tribunal de sentenças judiciais, denúncias e elementos de prova (incluindo os acordos de colaboração) das ações penais pertinentes.

10. A instrução à peça 150 traz um resumo dos históricos das referidas ações penais, esclarecendo que a Quinta Turma do STJ proclamou, por maioria, quando da análise de Embargos de Agravo Regimental (Resp 1.854.892-PR) em 5/10/2021, a incompetência da Justiça Federal para o julgamento da Ação Penal 5061578-51.2015.4.04.7000/PR.

11. A referida ação penal tratou de denúncia formulada pelo MPF acerca de prática de crime de corrupção, gestão fraudulenta de instituição financeira e lavagem de dinheiro, no âmbito do contrato de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000, firmado entre a Petrobras e o Grupo Schahin.

12. Na decisão supra, o STJ consolidou entendimento divergente ao TRF4, afirmando que a Justiça Eleitoral é o foro competente para julgar os crimes anteriormente julgados pela 13ª Vara da JFPR, em razão de que os ilícitos praticados eram conexos a crimes eleitorais. A ementa da decisão explica que tal competência da Justiça Eleitoral advém da interpretação dada pela Suprema Corte à Constituição Federal e à legislação dela decorrente, aplicando-se sempre que na ação penal houver qualquer menção a crime dessa espécie, seja na descrição feita na denúncia ou nas decisões oriundas dos órgãos jurisdicionais.

13. Na declaração da incompetência da Justiça Federal neste caso concreto, a Corte afirmou que ela resulta na anulação apenas dos atos decisórios praticados, que podem ou não ser ratificados pelo juízo competente, tendo sido enfatizado, quando da análise de embargos de declaração no mesmo processo, que os atos decisórios praticados pela Justiça Federal podem ser ratificados pelo juízo competente, independentemente de eles terem natureza meritória ou não.

3. Havendo reconhecimento da incompetência absoluta da Justiça Federal, a ação penal deve ser remetida à Justiça Especializada, mas com anulação apenas dos atos decisórios praticados e sem prejuízo da sua ratificação pelo juízo competente, independentemente de eles terem natureza meritória ou não. (grifos acrescidos)

(EDcl no AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.854.892 – PR)

14. Observa-se, por oportuno, que em processo conexo à referida ação penal, o Juízo da 16ª Zona Eleitoral manteve o recebimento de denúncia contra o ex-deputado federal Eduardo Cunha, pela prática de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, por supostos crimes relacionados a contratos



firmados pelo estaleiro Samsung com a Petrobras, para o fornecimento de navios sondas Petrobras 10000 e Vitória 10000, entre 2006 e 2012¹.

15. *Em decisão proferida em janeiro de 2024, o juiz Rafael Estrela convalidou os atos decisórios ocorridos até o início da instrução probatória, e determinou a instauração de inquérito policial para apuração de crime eleitoral em conexão com os crimes comuns imputados pelo Ministério Público Federal (MPF).*

16. *Diante dos fatos acima descritos, foi destacado na instrução precedente à peça 150, de mais importante, a decisão do STJ informando que o reconhecimento da incompetência da Justiça Federal implicou na remessa da ação penal à Justiça Especializada, mas com anulação apenas dos atos decisórios praticados e sem prejuízo da possibilidade de ratificação pelo juízo competente, independentemente de terem natureza meritória ou não. Em outras palavras, remanescem válidos todos os elementos de prova produzidos e presentes naqueles autos, agora remetidos à Justiça Eleitoral.*

17. *Mostrou-se, assim, evidente que todas as citações que abarquem atos decisórios ou sentenças judiciais anuladas, com o objetivo de atestar fatos ou imputações, deixam de possuir valor probatório para esta Corte de Contas, ao menos até que sejam ratificadas pelo juízo competente. Nesse sentido, conforme também destacado na instrução à peça 150, mostrou-se necessário o traslado dos elementos de prova que embasaram tais decisões judiciais para apoiar as responsabilizações realizadas na instrução preliminar (peça 110), quando não presentes nos autos.*

18. *De todo modo, embora sem qualquer efeito probatório, enfatizou-se não haver óbice em referenciar resumos e descrições realizadas pelo juízo declinante como mero artifício de contextualizar ou introduzir questões que venham a ser apresentadas.*

19. *Visando então cumprir a decisão do Exmo. Ministro Relator, em atenção à decisão do eminente Ministro Edson Facchin, proferida nos autos da Petição 5.886/DF do Supremo Tribunal Federal (peça 141), procedeu-se, por ocasião da instrução à peça 150, uma verificação dos elementos dos autos.*

20. *Feita a referida verificação, não foram encontrados quaisquer elementos de prova referentes ao acordo de colaboração premiada do Sr. Nestor Cuñat Cerveró. Tampouco foram encontrados os documentos que constituem o próprio acordo.*

21. *Por conseguinte, de modo a cumprir plenamente a decisão do STF, foram removidos do corpo da instrução precedente todas as referências a depoimentos do colaborador, que eventualmente pudessem ter sido usados para reforçar outros elementos de prova contidos nos autos.*

Quantificação do débito e identificação dos responsáveis

22. *Antes de adentrar nesses temas, a instrução precedente teceu uma descrição detalhada das fraudes envolvendo os contratos para operação do Navio-Sonda Vitória 10.000, observando que:*

(i) *fatos subjacentes aos contratos em exame também foram objeto de auditoria interna e de comissão interna de apuração promovidas pela própria Petrobras (peças 79 e 93-99), bem assim de auditoria realizada pelo TCU (Processo 010.851/2016-0); e*

(ii) *ainda na esfera administrativa, a Superintendência de Processos Sancionadores (SPS) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) instaurou o Procedimento PAS CVM 8/2016 (SEI 19957.009805/2019-66) para apurar as responsabilidades de diretores da Petrobras pelo descumprimento de seus deveres fiduciários na prática de atos relacionados às contratações dos Navios-Sondas Petrobras 10.000, Vitória 10.000 e Pride DS-5, bem como à contratação da Schahin como operadora do Navio-Sonda Vitória 10.000 (peça 92).*

23. *A partir do detalhamento e análise dos fatos envolvendo a referida contratação constatou-se que tanto a contratação de empresas ligadas ao Grupo Schahin para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000 quanto a própria aquisição desse ativo pela Petrobras não seguiram critérios técnicos.*

¹ <https://www.tre-rj.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/juizo-da-16a-zona-eleitoral-mantem-recebimento-de-denuncia-contr-ex-deputado-federal-eduardo-cunha>



24. Verificou-se que, dentre as causas para o irregular direcionamento da contratação em exame, figurou a necessidade de quitar empréstimo concedido pelo Banco Schahin ao Sr. José Carlos Costa Marques Bumlai.

25. Conforme denúncia do MPF no processo 5061578-51.2015.4.04.7000/PR (peça 148, E36, p.9), a referida operação de crédito foi formalizada em 14/10/2004 no valor de R\$ 12.176.850,80 e, originalmente, deveria ser paga em parcelas mensais entre 1º/2/2005 e 3/11/2005 (evidência acostada à peça 148, E20).

26. Depreende-se das informações e documentos acostados aos autos, sumarizados na descrição das fraudes para contratação do Navio Sonda Vitória 10.000 (peça 150, item IV), que a contratação do referido empréstimo também foi ajustada em meio a fraudes, porquanto o real beneficiário teria sido o Partido dos Trabalhadores (PT).

27. A partir disso, uma sequência de atos ilícitos, envolvendo uma complexa engenharia financeira, agentes públicos e privados, foram efetivados de forma a dar ares de legalidade à concretização e quitação da referida operação de crédito.

28. O que se observou, entretanto, diante da inadimplência do devedor, foi a simulação fraudulenta da contratação de empresas ligadas ao Grupo Schahin para operar o Navio Sonda Vitória 10.000 e também da própria aquisição deste ativo pela Petrobras, resultando em vultosos prejuízos à estatal da ordem de R\$ 641 milhões (valor histórico). Como mencionado, a descrição detalhada das fraudes envolvendo as referidas contratações encontra-se à instrução precedente (peça 150, Item IV, ps. 102 a 273).

29. Demonstrou-se, de forma consistente, que não haviam argumentos técnicos suficientes para direcionar a contratação para uma empresa, no caso empresa ligada ao grupo Schahin, sem ao menos a utilização de alguma modalidade de licitação ou de consulta ao mercado que permitisse a obtenção de melhores preços pela Petrobras, ainda que se exigisse critérios de alto padrão técnico.

30. Conforme observado na referida instrução precedente, a realização de contratação direta sem qualquer metodologia que pudesse estabelecer condições mais vantajosas para a estatal configurou grave infração aos mais básicos princípios licitatórios, dentre os quais a competitividade, a isonomia, a publicidade e o julgamento objetivo.

31. A quantificação do débito levou em consideração dois aspectos básicos no contexto de fraude envolvendo a contratação do Grupo Schahin para operação do Navio-Sonda Vitória 10.000.

32. Um primeiro aspecto envolveu a obtenção do ativo (Navio-Sonda Vitória 10.000) pela Diretoria Internacional da Petrobras, com base em estudo intencionalmente preparado para justificar contratações desnecessárias, resultando em despesas sem qualquer retorno para a companhia, como a remuneração da contratada ao longo do período em que o referido Navio-Sonda permaneceu no exterior, sem ser utilizado (peça 150, subitens **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

33. Outro aspecto envolveu os pagamentos efetuados às empresas do Grupo Schahin pela operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 na campanha exploratória nacional, mediante contratos reconhecidamente nulos em face da origem fraudulenta do negócio, circunstância que obrigou levar em consideração a restituição do lucro indevidamente obtido com vistas a neutralizar o enriquecimento sem causa das contratadas (peça 150, seções **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

34. Diante, então, das peculiaridades dos débitos apurados sob esses distintos fundamentos, fez-se as análises em separado de cada uma destas parcelas, identificando-se, em seguida, os agentes a serem responsabilizados pelo prejuízo causado pelos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000.

Prejuízo decorrente dos pagamentos anteriores à incorporação do Navio-Sonda Vitória 10.000 à campanha de exploração nacional de petróleo e gás

35. A partir da saída do Navio-Sonda Vitória 10.000 do estaleiro, em 11/7/2010, teve vigência o DSC (Drilling Service Contract) quando então, a subsidiária da Petrobrás, Petrobras Venezuela Investments & Services B.V. (PVIS), na condição de contratante, passou a remunerar a contratada a



razão de USD 423 mil por dia, valor correspondente a taxa diária móvel (moving rate), tal como prevista na Cláusula 15.8 do DSC (peça 46, p. 117).

36. *Conforme expresso à instrução à peça 150, desde a saída do navio do estaleiro, em 11/7/2010, teria passado a vigorar o DSC, de modo que, mesmo ainda não havendo uma definição do destino do Navio-Sonda Vitória 10.000 e sem a prestação de serviços que gerassem resultado para a contratante, as obrigações pecuniárias ajustadas no contrato nulo foram cumpridas pela estatal.*

37. *Ou seja, a partir de então, a subsidiária da Petrobrás, na condição de contratante, remunerou a contratada a razão de USD 423 mil por dia, valor corresponde a taxa diária móvel (moving rate), tal como prevista na Cláusula 15.8 do DSC (peça 46, p. 117).*

38. *Os pagamentos relativos ao período compreendido entre 8/10/2010 e 20/12/2010 (peça 90, itens não digitalizáveis, “Relatório de Pagamentos NS30”, planilha “PVIS”) foram tidos como indevidos porque, nesse período, a sonda permaneceu 73 dias inativa em razão da demora na adoção de providências exclusivamente a cargo da contratada, circunstância que dispensava o pagamento da remuneração ajustada (peça 82, p. 21-25).*

39. *Apurou-se que, em 7/10/2010, já estavam reunidas por parte da estatal contratante todas as condições necessárias à assinatura dos contratos de afretamento e de prestação de serviços de perfuração com a Schahin para a exploração nacional de petróleo e gás, quais sejam: aprovação das contratações pela diretoria executiva da companhia, bem como por seus parceiros no consórcio detentor dos direitos de exploração do Bloco BM-S-09 (BG-British Gás e Repsol) (peças 50-52).*

40. *Apesar disso, apenas em 20/12/2010 as empresas integrantes do Grupo Schahin atenderam as exigências burocráticas notificadas pela estatal para a celebração dos instrumentos de novação contratual indispensáveis à incorporação do Navio-Sonda Vitória 10.000 à exploração nacional de petróleo e gás (peça 68, p. 4).*

41. *Por conseguinte, entre 8/10/2010 e 20/12/2010 (73 dias), o Grupo Schahin deu causa ao retardamento da assinatura dos contratos de afretamento e prestação de serviços no Brasil.*

42. *Em vista desse fato, estimou-se que a subsidiária da Petrobras teria arcado indevidamente com R\$ 52.401.331,08 (peça 82, p. 21-25), porque, de acordo com o estipulado no DSC, a contratante não era obrigada ao pagamento de qualquer taxa no período em que os serviços ajustados não fossem prestados por motivo exclusivamente atribuível à contratada (e.g. Cláusula 15.6.7, à peça 46, p. 115).*

43. *Com relação aos demais pagamentos referentes ao período anterior ao início da operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 na exploração nacional de petróleo e gás (4/3/2011), caberia integrá-los ao débito a ser imputado, abatendo do montante as respectivas despesas suportadas pela contratada.*

44. *Em tese, em vista das fraudes envolvendo o referido contrato, subsistiria a obrigação de a contratante indenizar a contratada quanto aos custos por ela suportados no período internacional, ou anterior à campanha de exploração nacional, devendo os valores pagos acima disso serem computados como débito. Conforme fundamentado na instrução precedente à peça 150, o entendimento foi pela aplicação de débito integral. Por comodidade, transcreve-se o pertinente trecho da referida instrução:*

318. *Veja-se que a indenização de parcela executada com base em contrato nulo visa evitar o enriquecimento sem causa da contratante que se apropriaria de serviços sem ter de remunerá-los, situação que não se verifica quanto à parcela da despesa em tela, pois, como visto, os dispêndios pertinentes à fase internacional do DSC não geraram qualquer vantagem para a estatal e sequer teriam ocorrido não fosse o esquema fraudulento estabelecido na Diretoria Internacional da Petrobras.*

319. *Tendo em conta tais considerações e diante da completa frustração dos objetivos primários do DSC, no que tange à exploração internacional de petróleo, porque estabelecido fraudulentamente fora da realidade e com o evidente desiderato de favorecer a contratada a qualquer custo, todos os dispêndios referentes a esta fase refletem injustificável desperdício de recursos pertencentes à estatal lesada.*

320. *Assim, caso não houvesse (i) o pagamento de propinas a funcionários da Petrobras; (ii) pressão sobre a diretoria executiva da estatal, patrocinada por representantes de agremiação política; (iii) a ação de intermediadores e de outros interessados; bem como (iv) a anuência da diretoria executiva à contratação*



fundada em estudo técnico embasado em dados questionáveis; nenhum pagamento por período de inatividade teria sido dispendido, já que as contratações desnecessárias não teriam ocorrido.

321. *Desse modo, por corresponderem a dispêndios que não geraram qualquer retorno para a contratante, cujas realizações apenas se deram em cumprimento a obrigação estipulada em contrato nulo, conclui-se que cada evento de pagamento indevido deve ser tido como fonte de prejuízo para a estatal.*

322. *Por essa razão, tem-se que a integralidade dos pagamentos em tela configurou efetivo prejuízo patrimonial injustamente causado à contratante, razão pela qual sobre essa parcela do débito incidem correção monetária e juros desde cada dispêndio (e.g. Acórdãos 4754/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Ministro Ubiratan Aguiar; 1888/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler).*

323. *Em vista de tais análises, propõe-se que, sem qualquer dedução, todos os pagamentos correspondentes ao período de inatividade anterior ao início da operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 no Brasil sejam integrados ao débito a ser imputado nesta instância, por refletir despesa fundada em contrato nulo e da qual não resultou vantagem econômica para a estatal.*

45. *Assim, por essa ótica, além das fraudes constatadas (peça 150, seção IV), diante da anulação do DSC (peça 150, seção IV.4), não subsistiria fundamento legal ou disposição contratual que autorizasse deduzir do débito qualquer parcela das despesas suportadas pela contratada no período anterior à utilização do ativo na exploração nacional de petróleo, haja vista que nada obrigava a subsidiária da Petrobras a remunerar as diárias correspondentes ao referido período de inatividade.*

46. *De outra forma, a indenização dos custos diretos e indiretos suportados pela contratada no período internacional apenas teria lugar caso a Petrobras tivesse obtido algum proveito, ou se o fracasso em lograr qualquer resultado fosse decorrência da álea regular do negócio, o que não teria se verificado no caso em exame.*

47. *Portanto, tendo em conta tais considerações e diante da completa frustração dos objetivos primários do DSC, no que tange à exploração internacional de petróleo, porque estabelecido fraudulentamente fora da realidade e com o evidente desiderato de favorecer a contratada a qualquer custo, todos os dispêndios referentes a esta fase refletem injustificável desperdício de recursos pertencentes à estatal lesada.*

48. *A luz desses pressupostos, apurou-se o montante a ser restituído em razão das despesas suportadas pela Petrobras pelo período anterior à incorporação do Navio-Sonda Vitória 10.000 à exploração nacional de petróleo e gás no valor histórico de R\$ 243.641.795,23, conforme detalhado no Apêndice A da instrução à peça 150.*

49. *Destaca-se que, conforme informações públicas, o navio foi vendido para o “ferro-velho” em março/2019, conforme noticiado em <https://clickpetroleoegas.com.br/petrobras-vende-navio-sonda-vitoria-10000-por-us-15-milhoes>, acessado em 6/12/2024.*

Prejuízo apenas relacionado ao enriquecimento sem causa da contratada (operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 na exploração nacional de petróleo e gás)

50. *A reparação do dano em questão assenta-se na tese da “teoria do produto bruto mitigado” tese na qual todo o valor obtido pelas contratadas como produto dos contratos ilícitos (posteriormente, declarados nulos), descontados os custos diretos e indiretos dos serviços efetivamente recebidos pela estatal, integram o dano a ser apurado.*

51. *A referida tese tramitou no TCU tendo prevalecido, inicialmente, a deliberação expressa por meio do Acórdão 129/2020-TCU-Plenário que fundamentava que esta Corte de Contas não detinha competência para exigir a restituição de lucros ilegítimos por parte de empresa privada, nas hipóteses em que tenha dado causa à nulidade de um contrato administrativo, como, por exemplo, no caso de fraude à licitação.*

52. *O MPTCU interpôs recurso de reconsideração em face do referido Acórdão 129/2020-TCU-PL, que foi recepcionado pelo Acórdão 1842/2022-TCU-Plenário (Ministro Relator Antônio Anastasia), observando, entretanto, que:*

(...) o TCU, com fundamento no citado art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, tem competência para exigir da citada empresa estatal que busque a restituição dos lucros ilegítimos, seja pela via administrativa ou



a judicial, nos termos do art. 884 do Código Civil assim como com fundamento no princípio da vedação do enriquecimento sem causa e no princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza e ainda nos efeitos retroativos da declaração de nulidade, no sentido de que se deve buscar a restauração do status quo ante.

53. Logo, nos termos do voto do Ministro-Relator, a proposta de aplicação do produto mitigado para o caso dos valores dispendidos pela Petrobras à Schahin, no que se refere à campanha nacional de exploração de petróleo, encontra-se plenamente respaldada pelo novo entendimento.

54. Observa-se, contudo, que a proposta de encaminhamento deve ser ajustada no sentido de assinar prazo para que a Petrobras adote as providências necessárias a fim de exigir a indenização, quantificada nesta Tomada de Contas Especial, decorrente da nulidade dos contratos de afretamento nº 2050.062666.10.2 e de prestação de serviços nº 2050.062667.10 celebrados entre a Estatal e empresas do grupo Schahin, para a operação do Navio-Sonda Vitória 10.000.

55. Quanto ao cálculo da parcela do débito em exame, tal como efetuado na fiscalização que deu origem a esta tomada de contas especial, foi adotado como referência para apuração dos custos diários de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 a planilha de custos negociada entre as partes (peças 62 e 101).

56. Com base nos custos então declarados, a fiscalização promovida pelo TCU determinou os custos diários da operação e do afretamento do Vitória 10.000 em **USD 361.447,00** (peça 75).

57. Sendo assim, o cálculo do débito relacionado ao lucro ilicitamente obtido, campanha de exploração nacional do Navio-Sonda Vitória 10000, período compreendido entre 4/3/2011 e 19/6/2017 (Apêndice B, peça 150 ou peça 90, itens não digitalizáveis – planilha “Relatório de Pagamentos NS 30”), levou em consideração o montante dos **custos diários no valor de USD 361.447,00**, que se refere à soma dos custos diários de afretamento e operação (prestação dos serviços) do navio sonda.

58. Conforme previsto no art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU, a averiguação do débito nestes moldes resulta na determinação de quantia que seguramente não excede o real valor devido, pois, como ocorre em qualquer negociação, os custos assumidos pelas partes contratantes incluem certa margem de segurança para não deixar despesas a descoberto.

59. Com vistas à determinação do débito em apuração, a Petrobras foi diligenciada a apresentar planilha eletrônica da qual constasse todos os pagamentos efetuados às empresas pertencentes ao Grupo Schahin em razão da operação do Navio-Sonda Vitória 10.000.

60. Em resposta, a estatal apresentou o documento eletrônico “Relatório de Pagamentos NS30” contendo três planilhas, duas delas (Petrobras_Serviços e Petrobras_Afretamento), pertinentes à fase nacional das contratações (peça 90, itens não digitalizáveis).

61. A tabela abaixo (transcrita da peça 150) sintetiza então o cálculo do custo total (diretos e indiretos) do Navio Sonda e dos montantes pagos a título de afretamento (pois ambos estão em dólares americanos). Observa-se que, como o valor do afretamento é superior ao valor dos custos (diretos e indiretos), todos os custos foram descontados desta rubrica.

Tabela 1 – Compensação das despesas de afretamento com os custos incorridos

Período de execução dos contratos novados [4/3/2011-19/6/2017] (A)	2.299 dias
Custos diretos e indiretos no período [A * USD 361.447,00] (B)	USD 830.966.653,00
Montante da despesa com afretamento (C) (Peça 90, itens não digit.)	USD 867.829.494,06
Parcela da despesa com afretamento a ser integrada ao débito (C-B)	USD 36.862.841,06

62. Operada a referida compensação, integrou-se ao débito em apuração os últimos pagamentos pertinentes ao afretamento até o limite do valor que excedeu os custos diretos e indiretos da contratada, conforme descrito na Tabela.

Tabela 2 – Débito associado às despesas com o afretamento

Data pagamento	Valor (USD)	Pago	Cotação USD	Valor Imputado (USD)	Valor imputado (R\$)

<i>Data pagamento</i>	<i>Valor Pago (USD)</i>	<i>Cotação USD</i>	<i>Valor Imputado (USD)</i>	<i>Valor imputado (R\$)</i>
25/05/2017	12.015.729,23	3,2818	12.015.729,23	39.433.220,19
24/04/2017	10.883.101,50	3,1245	10.883.101,50	34.004.250,64
27/03/2017	12.322.103,13	3,1250	12.322.103,13	38.506.572,28
24/02/2017	7.638.790,54	3,0987	1.641.907,20	5.087.777,84
Total Geral.....			36.862.841,06	117.031.820,95

63. Some-se a isso, todos os pagamentos efetuados à operadora do Navio-Sonda Vitória 10.000 pela prestação de serviços na campanha nacional de exploração de petróleo e gás, no montante histórico de R\$ 280.929.042,99 (peça 150, Apêndice B), devem integrar o débito em apuração, haja vista refletir parcela que supera os custos diretos e indiretos incorridos pela contratada no período. Conforme visto, tais custos já foram abatidos no cálculo do afretamento, conforme demonstram as tabelas 4 e 5.

64. Ao todo, o débito pertinente ao enriquecimento sem causa corresponde ao montante histórico de R\$ 397.960.863,94, estando os cálculos apresentados nas tabelas 4 e 5 e no Apêndice B da instrução à peça 150. Tal importância reflete a soma de todos os valores pagos na campanha nacional de exploração de petróleo e gás, tanto no contrato de afretamento quanto no de prestação dos serviços, deduzidos os custos diretos e indiretos incorridos.

65. O débito total apurado a ser restituído aos cofres da Petrobras, envolvendo as duas parcelas acima descritas foram resumidas na Tabela 6 à peça 150, por comodidade, abaixo transcrita.

Tabela 3 – Parcelas do débito apurado e seus fundamentos

Descrição	Fundamentos jurídicos	Valor histórico (R\$)
A - Despesas suportadas pela Petrobras pelo período anterior à incorporação do Navio-Sonda Vitória 10.000 à exploração nacional de petróleo e gás (Apêndice A).	Arts. 186 e 927 do Código Civil	243.641.795,23
B - Enriquecimento sem causa apurado (Tabela e Apêndice B)	-	397.960.863,94
Enriquecimento sem causa (parcela excedente aos custos diretos e indiretos da operação) derivado da execução do contrato de afretamento na campanha nacional de exploração de petróleo e gás (Tabela)	Arts. 884, 885 e 1216 do Código Civil	117.031.820,95
Enriquecimento sem causa (parcela excedente aos custos diretos e indiretos da operação) derivado da execução do contrato de serviços de perfuração na campanha nacional de exploração de petróleo e gás (Apêndice B)	Arts. 884 e 885 do Código Civil	280.929.042,99
Total da reparação a ser feita aos cofres da Petrobras (Apêndices A e B, Tabela)		641.602.659,17

Identificação dos responsáveis

66. Antes de adentrar propriamente na identificação dos responsáveis foi observado (peça 150, p. 59) que o TCU não pode imputar qualquer parcela do débito apurado a agentes que, a despeito dos indícios de envolvimento nos ilícitos que resultaram nos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000, não contribuíram diretamente para a concretização dos referidos negócios.

67. A título de exemplo, mencionou-se o caso dos agentes apenas envolvidos nos crimes de lavagem de dinheiro, derivados dos crimes de corrupção ocorridos na fase pré-contratual, porque constituem fatos somente relacionados ao proveito das vantagens indevidas auferidas com as fraudes.

68. Ou ainda, na mesma situação, os réus investigados nas Ações Penais 5022182-33.2016.4.04.7000/PR e 5052995-43.2016.4.04.7000/PR por crimes ligados às destinações dadas aos recursos obtidos mediante o empréstimo concedido pelo Banco Schahin ao Partido dos Trabalhadores por intermédio do Sr. José Carlos Costa Marques Bumlai.

69. Feita essa observação, foi apresentado uma tabela (peça 150, Tabela 7) com os agentes envolvidos nessas condições, expondo resumidamente as condutas de cada um apuradas pelo MPF, esclarecendo as razões pelas quais não deveriam fazer parte do rol de responsáveis da presente TCE por estarem apenas envolvidos em crimes não determinantes para a ocorrência do dano.

Tabela 4 – Agentes apenas envolvidos em crimes não determinantes para a ocorrência do dano

Agente	Conduta apurada pelo MPF	Evidências
Breno Altman	Participação em crimes de lavagem dos recursos derivados do empréstimo concedido pelo Banco Schahin.	Peça 80, p. 131
Agostilde Mônaco de Carvalho	Ocultação e dissimulação de recursos provenientes de acertos de corrupção envolvendo as aquisições dos Navios-Sondas Petrobras 10.000 e Vitória 10.000.	Peça 83, p. 117
Armando Peralta Barbosa	Além de sócio de empresas destinatárias de recursos derivados do empréstimo concedido pelo Banco Schahin, teria participado de reuniões nas quais o negócio fraudulento foi discutido	Peça 81, pp. 3-4
Cristiane Barbosa Dodero Bumlai	Embora acusada originária da AP 5061578-51.2015.4.04.7000/PR, o juízo criminal assentou faltar justa causa para a sua responsabilização.	Peça 78, p. 5
Delúbio Soares de Castro	Na condição de dirigente do PT, atuou para a obtenção do empréstimo concedido pelo Banco Schahin, tendo participado de reuniões nas quais o negócio fraudulento foi discutido.	Peça 80, p. 92; Peça 81, p. 4
Enivaldo Quadrado	Repasse e recebimento, com ocultação e dissimulação, dos recursos obtidos com empréstimo fraudulento junto ao Banco Schahin.	Peça 80, p. 131
Giovani Favieri	Além de sócio de empresas destinatárias de recursos derivados do empréstimo concedido pelo Banco Schahin, teria participado de reuniões nas quais o negócio fraudulento foi discutido	Peça 81, pp. 3-4
Hélio de Oliveira Santos	Despesas de sua campanha à Prefeitura de Campinas-SP em 2004 foram pagas com recursos do empréstimo concedido pelo Banco Schahin.	Peça 81, p. 3
Luiz Carlos Casante	Condenado pelo repasse e recebimento, com ocultação e dissimulação, dos recursos obtidos com empréstimo fraudulento junto ao Banco Schahin.	Peça 80, p. 131
Marcos Valério Fernandes de Souza	Lavagem dos recursos obtidos com empréstimo fraudulento junto ao Banco Schahin, foi absolvido por falta de provas suficientes.	Peça 80, p. 131
Mauricio de Barros Bumlai	Corrupção passiva e gestão fraudulenta de instituição financeira, foi absolvido por falta de provas suficientes.	Peça 78, pp. 101 e 107
Natalino Bertin	Repasse e recebimento, com ocultação e dissimulação, dos recursos obtidos com empréstimo fraudulento junto ao Banco Schahin.	Peça 80, p. 131


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Agente	Conduta apurada pelo MPF	Evidências
Oswaldo Rodrigues Vieira Filho	Lavagem dos recursos obtidos com empréstimo fraudulento junto ao Banco Schahin, foi absolvido por falta de provas suficientes.	Peça 80, p. 131
Ronan Maria Pinto	Repasse e recebimento, com ocultação e dissimulação, dos recursos obtidos com empréstimo fraudulento junto ao Banco Schahin.	Peça 80, p. 131
Sandro Tordin	Lavagem dos recursos obtidos com empréstimo fraudulento junto ao Banco Schahin, foi absolvido na AP 5022182-33.2016.4.04.7000/PR por falta de provas suficientes.	Peça 80, p. 131; Peça 81, p. 3

70. Feita, então, essa observação preliminar, passou-se à identificação e citação dos responsáveis, abaixo listados:

- a) Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (CNPJ 00.676.262/0001-70);
- b) Schahin Holding S.A. em Recuperação Judicial (CNPJ 07.746.166/0001-09);
- c) Sr. Milton Taufic Schahin (CPF 045.341.748-53);
- d) Sr. Salim Taufic Schahin (CPF 008.205.208-53);
- e) Sr. Fernando Schahin (CPF 297.897.208-40);
- f) Sr. Fernando Antônio Falcão Soares (CPF 490.187.015-72);
- g) Jorge Antônio da Silva Luz (CPF 108.612.897-49);
- h) Bruno Gonçalves Luz (CPF 070.373.367-26);
- i) Sr. João Vaccari Neto (CPF 007.005.398-75);
- j) Sr. José Carlos Costa Marques Bumlai (CPF 219.220.128-15);
- k) Sr. Eduardo Costa Vaz Musa (CPF 425.489.187-34);
- l) Sr. Luiz Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49);
- m) Sr. Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10);
- n) Sr. Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34);
- o) Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72);
- p) Srs. Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15);
- q) Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00);
- r) Espólio de Paulo Roberto Costa, na pessoa da administradora provisória, Marici da Silva Azevedo Costa (CPF 337.854.307-87);
- s) Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49);
- t) Sra. Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87);
- u) Deep Black Drilling LLP em Recuperação Judicial (CNPJ 13.534.992/0001-89);

71. Em seu voto, o Ministro Relator acolheu a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica, determinando, entretanto, ajustes nos seguintes termos:

O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador Paulo Soares Bugarin, ao se manifestar nos autos deste processo, quando da proposta anterior de citação formulada pela unidade técnica, havia discordado da citação dos Srs. Fernando Schahin, Fernando Antônio Falcão Soares e José Carlos Costa Marques Bumlai, por entender que, embora suas condutas possam configurar ilícitos penais, não têm relação direta de causalidade com os fatos apurados neste processo.

A SeinfraOperações, no entanto, na proposta ora formulada manteve a citação desses responsáveis e acrescentou ainda a citação dos Srs. Jorge Antonio da Silva Luz e Bruno Gonçalves Luz.

Estou de acordo com o Ministério Público junto ao TCU. Entendo que a atuação deste Tribunal de Contas deve ser limitada aos atos e contratos administrativos. Eventuais condutas praticadas por particulares como atos preparatórios, como são articulações diversas, ou ainda como mero exaurimento do ilícito já fora do âmbito da relação jurídica administrativa, devem ser apuradas nas instâncias próprias, particularmente a penal.

Por essa razão, deixo de acolher a proposta de citação dos Srs. Fernando Schahin, Fernando Antônio Falcão Soares, José Carlos Costa Marques Bumlai, Jorge Antonio da Silva Luz e Bruno Gonçalves Luz.

Com as devidas vênias, deixo também de acolher a proposta de citação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores e de seu dirigente, João Vaccari Neto, por motivos semelhantes aos mencionados acima, aos quais acrescento o entendimento externado pela SeinfraOperações nos autos do TC 026.119/2021-8, relativo a


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

representação formulada por aquela unidade técnica a respeito de possíveis irregularidades identificadas nos investimentos realizados pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) para a contratação das plataformas replicantes P-66 a P-73, julgado pelo Acórdão 2049/2022 – Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, que converteu o aludido processo em Tomada de Contas Especial, para fins de citação dos responsáveis pelo prejuízo apurado naqueles autos.

(....)

Como decorrência do que ora sustento, devem ser excluídos da citação os Srs. Milton Taufic Schahin e Salim Taufic. Isso porque, em relação ao débito, a então SeinfraOperações imputou a esses responsáveis a conduta de “solicitar apoio político ao então Secretário de Finanças e Planejamento do PT, Sr. João Vaccari Neto ...”.

Remanesce, no entanto, a responsabilidade desses sócios em relação ao lucro ilegítimo, em virtude da desconsideração da personalidade jurídica das empresas Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A., atual denominação da Schahin Engenharia S.A., e Deep Black Drilling LLP.

72. O encaminhamento das citações aos responsáveis e as respectivas respostas constam nos autos, conforme o quadro de comunicações a seguir (Despachos de Conclusão das Comunicações Processuais, peças 354 e 355).

Quadro 1 – Demonstrativo das citações aos responsáveis:

Natureza	Comunicação	Data de expedição	Peça	Destinatário	Origem do endereço	Data da ciência ou motivo da devolução	Peça da ciência	Peça da Resposta
Citação	Ofício 9437/2024-Secomp-4	14/3/2024	350	Renato de Souza Duque	Receita Federal	Recusado	351 - Não houve	Não houve
Citação	Ofício 39809/2023-Secomp-4	24/8/2023	181	Almir Guilherme Barbassa	Receita Federal	1/9/2023	234	292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301
Citação	Ofício 39811/2023-Secomp-4	24/8/2023	182	Luis Carlos Moreira da Silva	Receita Federal	4/9/2023	286	348
Citação	Ofício 39812/2023-Secomp-4	24/8/2023	175	Maria das Graças Silva Foster	Receita Federal	4/9/2023	253	311 a 335
Citação	Ofício 39814/2023-Secomp-4	24/8/2023	173	Jorge Luiz Zelada	Receita Federal	1/9/2023	252	339
Citação	Ofício 39815/2023-Secomp-4	29/8/2023	183	Schahin Holding S.A. - em Recuperação Judicial	Receita Federal	18/9/2023	240, 241, 242	240, 241, 242
Citação	Ofício 39816/2023-Secomp-4	24/8/2023	180	Paulo Roberto Costa	Cadastros de cia. de energia, telefonia etc.	4/9/2023	283	Não houve
Citação	Ofício 39817/2023-Secomp-4	24/8/2023	177	Renato de Souza Duque	TCU	Mudou-se	221 - Não houve	Não houve
Citação	Ofício 39820/2023-Secomp-4	24/8/2023	178	Nestor Cunat Cervero	Receita Federal	4/9/2023	254	342, 343, 344, 345, 346, 347
Citação	Ofício 39821/2023-Secomp-4	24/8/2023	174	José Sérgio Gabrielli de Azevedo	Receita Federal	4/9/2023	231	336
Citação	Ofício 39822/2023-Secomp-4	24/8/2023	179	Eduardo Costa Vaz Musa	Receita Federal	1/9/2023	249	288, 289, 290
Citação	Ofício 39824/2023-Secomp-4	24/8/2023	176	Guilherme de Oliveira Estrella	Receita Federal	5/9/2023	236	302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310
Notificação	Ofício 44212/2023-Seproc	12/9/2023	219	Petróleo Brasileiro S.A.	TCU	12/9/2023	220	Não houve



Citação	Edital 0531/2024- Secomp-4	25/4/2024	352	Renato de Souza Duque	TCU	26/4/2024	353	Não houve

73. Em suma, instados a se manifestar, os responsáveis Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa optaram pelo silêncio. Os demais responsáveis apresentaram suas alegações de defesa conforme indicado no Quadro 1 prévio. Superada as inconsistências mencionadas, o processo encontrava-se apto a seu prosseguimento com a análise das alegações de defesa, que foi o objeto da instrução à peça 150.

III ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

74. Cabe registrar, inicialmente, que a celebração dos contratos de afretamento e operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 no contexto das fraudes descritas ocorreu em 28/1/2009, devendo tal data ser considerada como a data do fato gerador da irregularidade sancionada.

75. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador mencionado sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os responsáveis tiveram conhecimento da irregularidade em comento por meio do Ofício 121/2017-TCU/SeinfraOperações (peça 92, TC 010.851/2016-0) e Ofício 122/2017-TCU/SeinfraOperações (peça 93, TC 010.851/2016-0). O primeiro encaminhado ao Presidente da Petrobras, Sr. Pedro Parente, recebido em 9/5/2017 (peça 104, TC 010.851/2016-0) e o segundo encaminhado ao representante legal da contratada, Sr. Salim Taufic Schahin, recebido em 9/5/2017 (peça 100, TC 010.851/2016-0).

76. Ademais, notícias acerca das irregularidades relacionadas à contratação do navio-sonda Vitória 10.000 vêm sendo publicitadas há tempos na mídia brasileira, como por exemplo a publicada em 18/4/2016 no sítio eletrônico g1, ligado à Rede Globo (disponível em <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/04/advogado-diz-que-gabrielli-pediu-cervero-intermediar-emprestimo.html> e acessado em 6/12/2024), onde pode ser lido:

As investigações da 21ª fase apontam que o pecuarista Bumlai utilizou contratos firmados na Petrobras para quitar empréstimos junto ao Banco Schahin. O dinheiro destes financiamentos era destinado ao Partido dos Trabalhadores (PT), de acordo com o procurador do Ministério Público Federal (MPF) Diogo Castor de Mattos.

O principal empréstimo em investigação nesta fase era de R\$ 12 milhões e teve o valor elevado para R\$ 21 milhões devido aos acréscimos. A dívida, de acordo com o Ministério Público Federal, foi perdoadada, e a irregularidade foi mascarada com uma falsa quitação no valor inicial do empréstimo.

Em troca deste financiamento, empresas do grupo Schahin conquistaram sem licitação o contrato de operação do navio-sonda Vitória 10.000, ainda conforme o Ministério Público Federal.

77. Dessa forma, os responsáveis não podem alegar desconhecimento acerca de investigação dos fatos.

78. Observa-se que a jurisprudência do TCU expressa que a notificação deve ser feita de forma a garantir o contraditório e a ampla defesa, mas não necessariamente de forma pessoal a cada responsável, desde que os meios de comunicação utilizados sejam adequados e permitam que os interessados tomem conhecimento das ações e possam se manifestar. (Acórdão 1108/2014-Segunda Câmara).

79. Nota-se, também, que, ainda que alguns dos responsáveis não tenham sido diretamente cientificados, o simples decurso de dez anos entre a data da irregularidade e a citação não é motivo suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, devendo serem analisados os elementos constantes dos autos, para averiguar se houve realmente prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. As decisões adiante ilustram esse entendimento:

Acórdão 550/2020-Plenário, rel. Vital do Rêgo:

O transcurso do lapso de dez anos para dispensa de instauração da tomada de contas especial, apesar de admitido em tese, precisa ser avaliado em confronto com os elementos disponíveis em cada caso,



com o objetivo de verificar se houve, de fato, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Acórdão 444/2016-Segunda Câmara, rel. Augusto Nardes:

O mero transcurso do prazo de dez anos entre a data do ato irregular e a citação não é razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, sem exame de mérito. É preciso que, além disso, fique demonstrado efetivo prejuízo à ampla defesa.

Valor de Constituição da TCE

80. *Verifica-se que o valor do débito levantado em valor histórico é de R\$ 641.602.659,17, portanto, mesmo sem as devidas correções, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00 em 1/1/2017, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

81. *Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).*

82. *Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.*

83. *O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução TC 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.*

84. *No mais, conforme decidido em precedentes do STF, a exemplo dos MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 37.913-AgR, Primeira Turma, Rel.ª Min.ª Rosa Weber; e MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Rel.ª Min.ª Rosa Weber; os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.*

85. *No âmbito desta Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.*

86. *Em tempo, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) firmou entendimento de que o marco inicial da fruição 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.*

87. *No caso concreto, conforme demonstrado na descrição das fraudes contratuais, percebe-se tratar de irregularidade continuada visto que todos os valores repassados à contratada envolveram o pagamento de propinas e obtenção de vantagens indevidas.*

88. *Os Apêndices A e B da instrução à peça 150 detalham os pagamentos efetuados à contratada a partir de 8/9/2010 até 19/7/2017, sendo está última a data considerada, nos termos do inc. V, art 4º da Resolução 344/2022-TCU, como marco inicial da contagem do prazo prescricional. Isso porque pode ser considerado que a fraude trouxe prejuízos continuados ao contrato até o último pagamento, especialmente por se tratar de avença anulada (efeito ex tunc).*

89. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva) a partir do mencionado marco inicial:*

Evento	Data	Documento	Fundamento Resolução 344	Efeito
1	19/7/2017	Último pagamento	Art. 4º inc. V	Marco inicial da



		<i>relacionado aos contratos de afretamento e operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 (Apêndice B, peça 150)</i>		<i>contagem do prazo prescricional</i>
2	3/5/2018	<i>Ofício 0519/2018-TCU/SeinfraOperações, de 24/4/2018. Diligência à Schahin Engenharia S/A, solicitando documentos e informações com vistas a dar andamento à apuração das irregularidades e levantamento do dano. (peça 39, recebido em 3/5/2018, peça 40)</i>	<i>Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração do fato)</i>	<i>Sobre a prescrição comum e início da intercorrente</i>
3	21/11/2019	<i>Ofício 12071/2019-TCU/Seproc, de 21/11/2019. Diligência à Petrobras, solicitando documentos e informações com vistas a dar andamento à apuração das irregularidades e levantamento do dano. (peça 88, recebido em 21/11/2019, peça 89)</i>	<i>Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração do fato)</i>	<i>Sobre ambas as prescrições para todos os responsáveis</i>
4	14/4/2020	<i>Ofício 15308/2020-TCU/Seproc de 14/4/2020. Diligência à Petrobras, solicitando documentos e informações com vistas a dar andamento à apuração das irregularidades e levantamento do dano. (peça 116, recebido em 14/4/2020, peça 89)</i>	<i>Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração do fato)</i>	<i>Sobre ambas as prescrições para todos os responsáveis</i>
5	25/4/2022	<i>Despacho de Autoridade (Min. Relator Antônio Anastasia, peça 143). Determina cumprimento de Decisão do STF, nos autos da Petição 5.886 (peça 141), com vista ao desentranhamento dos elementos de prova relacionados ao acordo de colaboração premiada</i>	<i>Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração do fato)</i>	<i>Sobre a prescrição intercorrente</i>



		do Sr. Nestor Cuñat Cerveró dos processos TC 017.900/2017-4 e TC 026.363/2015- 1.		
6	9/8/2023	Acórdão 1615/2023 – TCU – Plenário. Determina a citação dos responsáveis e assina prazo à Petrobras para que adote as providências necessárias à restituição dos lucros ilegítimos (peça 157)	Art. 5º, inciso II (ato inequívoco de apuração do fato)	Sobre ambas as prescrições para todos os responsáveis

90. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição comum para qualquer dos responsáveis, tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição intercorrente na presente TCE.

91. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória comum nem intercorrente para o TCU.

92. Destaca-se, finalmente, que seria possível adotar prazo superior ao quinquenal, conforme previsto no Art. 3º da Resolução TCU 344/2022, onde se lê “quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

IV EXAME TÉCNICO

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

93. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

94. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

95. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas nas análises do tópico de análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012 desta instrução, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da validade das notificações:

96. 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.

97. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);



É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

98. *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 dos agentes que não se manifestaram

99. *Conforme já mencionado nesta instrução, mesmo instados a se manifestar, os Srs. Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa optaram pelo silêncio.*

100. *No caso vertente, a citação válida dos responsáveis silentes se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU e nos cadastros de companhias telefônicas ou de energia.*

101. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

102. *Ao não apresentarem defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, 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.”*

103. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se manifestações da responsável em outras ocasiões, para identificar se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*

104. *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 dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator Min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator Min. Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Min. Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Min. Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz).*



105. Dessa forma, aqueles que, após devidamente notificados não se manifestaram devem ser considerados revêis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, podendo as suas contas serem julgadas irregulares, caso não haja argumento que lhe seja aproveitado nas demais defesas trazidas aos autos.

Da defesa da Schahin Holding S.A.

106. Observa-se que a Schahin Holding S.A., em recuperação judicial, foi citada por meio do Ofício 39815/2023-Secomp-4 de 29/8/2023 (peça 183), na pessoa da administradora judicial da Massa Falida do Grupo Schahin, qual seja, a empresa KPMG Corporate Finance LTDA (CNPJ 29.414.117/0001-01).

107. A Schahin Holding S.A. foi chamada a responder nos presentes autos pela seguinte conduta:

- prestar por intermédio de seus representantes, garantia a Schahin International no contrato de operação Navio-Sonda Vitória 10.000 de modo a viabilizar a indevida e desnecessária contratação desta empresa na campanha internacional de exploração de petróleo e gás da Petrobras, porque não detentora de suficiente expertise e capacidade econômica, quando deveria ter se absterido de contribuir para a viabilização de contratações ilícitas causadoras de dano a sociedade de economia mista, conforme previsto nos arts. 186, 927 e 932, III, do Código Civil;

108. Em resposta apresentaram alegações de defesa (peças 240, 241 e 242) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.

Aspectos Preliminares - Da Falência

109. A defesa apresenta, inicialmente, a denominação atual da empresa como massa falida da Schahin Holdind S.A., com falência decretada em 1/3/2018, pelo Juízo da 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central da Capital – SP, processo nº 1037133-31.2015.8.26.0100, representada por sua Administradora Judicial AJ Ruiz Consultoria Empresarial Ltda., CNPJ 30.615.825/0001-81, cuja responsável é Joice Ruiz Bernier, inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil nº 126.769/SP.

110. Esclarece que como efeito da decretação da quebra da sociedade empresária virá a imediata perda, por parte do falido, do direito de administrar e dispor de seus bens, os quais passarão à Massa Falida. A Massa Falida integra não apenas os bens, mas também os direitos do falido, no que estão incluídas as ações judiciais, de modo que qualquer resultado econômico que advier de tais ações será revertido para a massa, seja ele positivo ou negativo.

111. Acrescenta que a representação da Massa Falida passa a ser atribuição da equipe de Administração Judicial nomeada para o encargo, conforme disposição legal do art. 22, III, alínea “c”, da Lei 11.101/05. A alínea “n” do mesmo dispositivo autoriza a contratação de escritório de advocacia para representação da Massa Falida em Juízo, o qual representa a universalidade de credores a qual compõem a Massa.

112. Alega que, dessa forma, todas as alegações de fato restariam refutadas por negativa geral, estando a Massa Falida desincumbida de seu ônus probatório. As alegações de fato, assim, devem ser comprovadas pelos interessados, por meio de provas válidas e legítimas, e eventuais lucros ilegítimos devem ser comprovados de forma pormenorizada e documentalmente.

113. Requer, assim, que toda e qualquer conclusão feita ao longo da instrução pela Auditoria desta Corte seja revista e confirmada a partir das provas válidas presentes nestes autos – caso existam – não podendo ser considerada como verdade absoluta, irretocável e inafastável para responsabilizar os citados.

Da ausência de elementos capazes de responsabilizar a Schahin Holding S.A.

114. A defesa ressalta, inicialmente, que conforme a conduta a ela atribuída, sua argumentação deve se restringir a apresentar o contraditório sobre a prestação de garantia à Schahin International para esta operar o navio-sonda Vitória 10.000.

115. Busca demonstrar, então, a não procedência por parte da equipe técnica do TCU em atribuir responsabilização solidária à empresa na reparação de prejuízos causados à Petrobras por prestar a referida garantia.



116. Nesse sentido apresenta suas argumentações conforme a seguir.
117. A garantia contratual prestada pela Schahin Holding S.A. não possuiria relação com os resultados causados pela materialização da contratação e, assim, não poderia ser considerada como ato ilícito descrito no art. 186 do Código Civil. Por consequência, não levaria à obrigação de indenizar/reparar dos arts. 927 e 932, III do CC.
118. A equipe técnica do TCU teria utilizado indevidamente a Teoria da Equivalência dos antecedentes advinda do direito penal para atribuir responsabilidade de reparação à holding, alocando todos os responsáveis de forma concorrente para o mesmo resultado.
119. Em outros termos, o fato de a holding ter prestado garantia à empresa ligada à área internacional do Grupo Schahin não poderia, sob nenhuma perspectiva, responsabilizá-la pelos supostos danos causados pela execução do contrato. Inexistiria relação entre a intenção de apresentar garantia com o produto do ato praticado: despesa suportada pela Petrobras na campanha internacional de petróleo e gás.
120. Ou ainda, nos termos dos arts. 186 e 927 do Código Civil, a responsabilidade para reparação de um dano decorre de um ato revestido de ilicitude, elemento que também não estaria presente na conduta da Schahin Holding, que apenas teria viabilizado a contratação por meio da garantia que era exigida pela companhia estatal.
121. Quando a Schahin Holding S.A. prestou o aval para que a Schahin International pudesse operar o Navio Vitória 10.000 na costa de Angola, inexistia qualquer indicio de que o contrato estaria eivado de vício que levaria a uma possível nulidade, ao contrário, a contratação estava autorizada pelas áreas técnicas da companhia estatal, conforme expresso no Relatório de Auditoria R-2.E.003/2015 (Doc. 01, peça 241) elaborado pela Unidade Internacional Corporativa da Petrobras.
122. A análise do contrato, o qual foi declarado nulo pela Petrobras, permitiria identificar a inexistência de qualquer disposição atribuindo à holding a responsabilidade por eventuais danos causados pela contratação indevida. A garantia prestada pela Schahin Holding, de natureza de aval, correspondia na garantia das obrigações de desempenho das obrigações de pagamento.
123. A disposição contratual seria clara quanto as responsabilidades da avalista (peça 46, fls. 312/313), no sentido de inexistir nexo causal conectando a prestação da garantia para a realização de um contrato com os danos que eventualmente sobreviessem de uma declaração de nulidade na formação desse contrato.
124. O fato de inexistirem elementos suficientes para a citação da empresa estrangeira contratada não poderia alterar o rumo da investigação para se chegar ao patrimônio da garantidora, a qual se encontra em situação falimentar. Ao fim e ao cabo, os únicos prejudicados com a tentativa descabida de responsabilizar a holding pelo pagamento de cifra milionária aos cofres públicos serão os credores da Massa Falida.
125. Por fim, a defesa assevera que a Schahin Holding não teria participado das negociações, tampouco de qualquer parte da execução do contrato, não podendo ser responsabilizada por qualquer espécie de conduta fraudulenta. Logo, a partir da análise da conduta da Schahin Holding S.A. ao longo da contratação, a qual se restringiu a prestação de garantia (aval) exigida pela Petrobras, verifica-se que esta não possui ligação alguma com os débitos elencados nesta Tomada de Contas Especial, não podendo ser considerada como responsável solidária pelas despesas da Petrobras na fase internacional de exploração de petróleo e gás.

Análise

126. No que se refere à questão levantada quanto à decretação da massa falida da Schahin Holding, deve-se atentar que a massa falida pode ser responsabilizada por débitos oriundos de períodos anteriores à falência, sendo que a responsabilidade deve-se limitar ao patrimônio da massa.
127. O Voto Condutor do Acórdão 3947/2009 – Primeira Câmara abriu discussão sobre o tema, deixando caracterizado a possibilidade da citação da massa falida da empresa diante da impossibilidade de se decretar, no caso em discussão naqueles autos, a desconsideração da personalidade jurídica:



51. Nos presentes autos, não se tem notícia de que os administradores tenham praticado atos de gestão contrários ao previsto contrato social, o que ensejaria a solidariedade no débito, ou, ainda, que tenham agido com intuito de lesar terceiros ou fraudar a lei, de modo a ensejar a desconsideração da personalidade jurídica para alcançá-los pessoalmente.

52. Nesse sentido, **é plenamente cabível a responsabilização da massa falida da empresa Unitec Unidade Técnica em Construções Ltda.** Assim, com esteio nessa consideração e tendo em vista que a defesa ofertada não logrou êxito em afastar o sobrepreço verificado no âmbito do ajuste em análise, rejeito as alegações de defesa ofertadas pela massa falida da referida firma, imputando-lhe débito, em solidariedade com o Sr. Francisco de Assis Bessa Xavier, no valor de R\$ 284.414,27. (grifado)

128. Outro aspecto a se considerar sobre o tema é que quando uma empresa tem sua falência decretada, a citação deve ser feita na pessoa do administrador da massa falida, a exemplo do que se deu por ocasião da exarcação do Acórdão 4433/2018 – Primeira Câmara, em que a Unidade Técnica fez a citação em nome do administrador da massa falida após a decretação da falência da empresa:

10. Ao receber a citação em nome da empresa, o sócio-administrador, Vilson do Nascimento, informou a este Tribunal que a Verdurama teve sua quebra decretada pelo Juízo da 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central Cível de São Paulo, sob o processo 0168090-50.2009. Deste modo, **a Secex-SP fez a citação em nome do administrador da massa falida, conforme preconizado no art. 75, inciso V, do Código de Processo Civil.** (grifado)

129. No presente caso, o débito e a citação são anteriores a decretação da falência da empresa, razão pela qual esta foi citada e não a massa falida. Observa-se, contudo, que o administrador da massa falida se apresentou aos autos, devendo, assim, nessa condição, responder doravante pela massa falida da Schahin Holding S.A.

130. Quanto à alegada ausência de elementos capazes de responsabilizar a Schahin Holding S.A., cabe observar, inicialmente, que o entendimento do TCU é no sentido de que as holdings podem ser responsabilizadas solidariamente com suas controladas.

131. Isso ocorre porque as holdings são vistas como as verdadeiras tomadoras de decisões e, em última análise, beneficiárias dos atos ilícitos praticados pelas empresas do grupo. O entendimento é que, ao exercerem o controle sobre as empresas, as holdings também se beneficiam dos resultados, sejam eles lícitos ou ilícitos, conforme esclarecido no Voto Condutor do Acórdão 2005/2017-PL, Min. Relator Benjamin Zymler:

(...)

112. Segundo Rubens Requião, na sua obra "Curso de Direito Comercial" (vol. 2. 31. Editora Saraiva, 2014. p. 182) holding é uma empresa que possui a maioria das ações de outras empresas e que detém o controle de sua administração e políticas empresariais. É um tipo de sociedade que atua como gestora de participações sociais e administra conglomerados de um determinado grupo. De forma geral, o poder de controle não é exercido pelos diretores e nem pelos gerentes da sociedade anônima, mas sim pelo detentor do poder deliberativo da sociedade.

113. O verdadeiro poder emana não desses diretores, mas do grupo de controle que permanece atrás dos gerentes, determinando-lhes a política a ser seguida pela empresa. Esse é o tipo mais moderno, pois resulta sobretudo nos conglomerados formados à sombra dos grandes Bancos e das sociedades holdings.

114. Assim, avalio que as sociedades controladoras devem responder solidariamente com as sociedades controladas, visto que são as verdadeiras tomadoras de decisões e, em última análise, beneficiárias dos ilícitos em questão. Nesse sentido, as ações de improbidade administrativa impetradas pelo MPF têm adotado idêntico entendimento.

132. Além disso, o Voto proferido na exarcação do Acórdão 874/2018-PL, Min. Relator Bruno Dantas, destaca o papel das controladoras (holdings) na gestão do seu grupo de empresas, restando demonstrado a razoabilidade de sua responsabilização em caso de irregularidades cometidas por suas controladas, visto que ela tem o poder de ditar as diretrizes do grupo e, também, dirigir suas atividades:

(...)



107. De maneira análoga, é também improvável que os controladores - pessoas físicas e/ou jurídicas - não tenham se beneficiado, direta ou indiretamente, das práticas irregulares e fraudulentas de que tratam estes autos.

108. A [empresa] é uma sociedade anônima de capital privado fechado, pertencente ao [grupo], controlada por uma holding, empresa detentora da maioria de suas ações e responsável pela sua administração.

109. Empresas controladoras (holdings) são sociedades que atuam como gestoras de participações sociais e administradoras de conglomerados de um determinado grupo. De maneira geral, o controle da sociedade anônima - inclusive o estabelecimento da política a ser seguida pela empresa e as diretrizes de compliance - fica a cargo do detentor do poder deliberativo do grupo, e não dos diretores ou gerentes da sociedade.

110. A Lei 6.404/1976 é clara ao estabelecer os deveres e responsabilidades dos acionistas controladores, a saber:

"Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e

b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades.

133. Improcedente, portanto, a alegação quanto à impossibilidade de responsabilização da Schahin Holding S.A. no presente caso.

134. Tampouco procede a tese de afastar a responsabilização da controladora por ser meramente avalista da controlada e por não haver indício de vícios no processo de contratação.

135. Quanto a isso, mostra-se importante resgatar alguns aspectos do histórico desse processo de contratação que demonstram que os dirigentes da controladora do grupo empresarial tinham conhecimento das operações fraudulentas e atraíram a responsabilidade desta.

136. Conforme demonstrado à peça 150, a origem da irregularidade em questão e dos prejuízos causados à Petrobras foi um empréstimo no valor aproximado R\$ 12 milhões do Banco Schahin ao Sr. José Carlos Marques Bumlai.

137. Conforme também demonstrado na referida peça:
(...)

O empréstimo teria sido feito sem qualquer garantia e aditado diversas vezes. O débito também teria sua titularidade transmitida para uma empresa de Bumlai e o crédito transitado entre empresas do Banco Schahin. A situação se estendeu por aproximadamente quatro anos, até a quitação do débito por meio de uma dação em pagamento simulada. Segundo o MPF, a verdadeira causa para a quitação da dívida teria sido a contratação da Schahin pela Petrobras para operar o Navio-Sonda Vitoria 10.000, que ocorreu em data ligeiramente anterior (28/01/2009).

138. Os detalhes das operações fraudulentas envolvendo a referida contratação encontram-se na instrução à peça 150, incluindo prova documental da transferência de 12 milhões da conta de Bumlai para o Frigorífico Bertin (ação de lavagem de dinheiro), assim como a perícia contábil do Ministério Público da União atestando todas as transferências feitas, em sequência, com o mesmo intuito de lavar dinheiro (itens não digitalizáveis da peça 148 [E37 e E38]).

139. Os fatos descritos com riqueza de detalhes na referida instrução, lastreado em provas documentais, indicam que os controladores do Grupo Schahin, não só conheciam, como tiveram participação ativa nas irregularidades desde o seu início, contribuindo de forma decisiva na obtenção de contratos eivados de vícios com a Petrobras.

140. Rejeita-se, portanto, as alegações quanto à impossibilidade de responsabilização da Schahin Holding S.A. no âmbito da presente TCE.

Da desnecessidade de licitar



141. *A defesa alega que a ausência de procedimento licitatório não pode ser considerada como um requisito essencial para a caracterização das irregularidades apontadas na formação dos contratos pactuados entre o Grupo Schahin e Petrobras.*

142. *Esclarece que a razão disso é o fato de as empresas de economia mista estarem sujeitas à ampla concorrência do mercado não devendo seguir as restrições impostas pela Lei de Licitações para contratação de serviços, sendo esse regime incompatível com a agilidade própria do mercado privado, em que a intensa concorrência entre as empresas é característica nas operações.*

143. *Assevera que o fato de as empresas pertencentes ao Grupo Schahin não terem participado de certame licitatório visando os contratos de operação do Navio Vitória 10.000 não pode ser considerado como uma irregularidade que leve à nulidade da contratação, devendo o TCU rever a nulidade dos contratos.*

Análise

144. *Tal alegação não procede.*

145. *A ausência de procedimento licitatório, apesar de ser bastante questionável no presente caso, não foi tido como requisito essencial para caracterização das fraudes constatadas, fator central dos danos apontados. Ademais, em momento algum se impôs a necessidade de a contratação seguir as restrições impostas pela Lei de Licitações, até porque a Petrobras possui regulamento próprio para tal, o que não quer dizer que a contratação não deva ser submetida à rigorosa avaliação técnica, em especial quando da contratação direta.*

146. *Conforme detalhado na peça 150 as fraudes foram caracterizadas por uma gama de ações envolvendo o pagamento de propina a agentes públicos e privados, lavagem de dinheiro, simulação de empréstimos bancários e fraude processual.*

147. *Portanto, a ausência de licitação em uma contratação de grande vulto foi colocada como um fator adicional, sendo considerada, por si, como fato suficiente para a responsabilização dos gestores, mas não como requisito essencial para caracterização das fraudes constatadas e o consequente prejuízo.*

148. *Além disso, o fato de uma empresa estatal não se submeter plenamente as restrições impostas pela Lei de Licitações, não implica que a contratação não deva observar as circunstâncias envolvidas no caso concreto de forma a justificar/motivar a eventual ausência de processo concorrencial, princípio geral a ser seguido. Esse entendimento pode ser extraído da jurisprudência desta Corte, conforme seguintes enunciados:*

Acórdão 2533/2021-Plenário | Relator: JORGE OLIVEIRA

Nos casos de dispensa de licitação fundada no art. 32 da Lei 9.074/1995, a constituição e a instrução do respectivo processo administrativo devem observar os princípios gerais da Administração Pública, notadamente os da isonomia, da publicidade e da moralidade, bem como o disposto no art. 30, § 3º, incisos II e III, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que exige a divulgação das razões para a escolha do fornecedor ou do prestador de serviços, além da justificativa para o preço acertado.

Acórdão 2033/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Embora as empresas estatais estejam dispensadas de licitar a prestação de serviços relacionados com seus respectivos objetos sociais (art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016), devem conferir lisura e transparência a essas contratações, em atenção aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, selecionando seus parceiros por meio de processo competitivo, isonômico, impessoal e transparente.

Acórdão 2009/2016-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

No caso de dispensa de licitação com fundamento no art. 32 da Lei 9.074/1995, é obrigatória a demonstração das razões da escolha do contratado e a justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993).

149. *Esse foi também o sentido das observações feitas pela instrução precedente, contrastando com o que ora alegado:*

Conforme assentado no Processo Administrativo Sancionador CVM 8/2016, a simples ausência de processo de concorrência e a mudança no critério de escolha do operador anteriormente adotado no caso do Navio-Sonda Petrobras 10.000 já seriam suficientes para indicar a insuficiente qualificação técnica e financeira da proponente (peça 92, p. 19).



Por conseguinte, ainda que não tivessem conhecimento das fraudes posteriormente reveladas pelas investigações levadas a cabo no âmbito das Ações Penais 5061578-51.2015.4.04.7000/PR e 5014170-93.2017.4.04.7000/PR, os diretores atuaram com culpa sob a modalidade negligência, o que basta para atrair a obrigação de reparar o prejuízo apurado.

Não é demais relembrar que a responsabilidade perante o TCU pode ser caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado (e.g. Acórdão 2474/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, enunciado).

Nesse mesmo sentido, dispõe a Lei 6.404, de 15/12/1976, em seu art. 158, § 1º, “o administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática”. [grifos acrescidos].

(...)

Também cabe registrar o fato de as proposições relacionadas à contratação em exame, sem a abertura de procedimento licitatório, terem sido aprovadas pela diretoria executiva sem qualquer ressalva, circunstância que impõe a responsabilização de todos os diretores que participaram da deliberação adotada na reunião do colegiado ocorrida nos dias 18 e 19/12/2008 (vide peça 90)

150. Em síntese, a ausência de licitação foi considerada como um item adicional na concretização das fraudes e não como requisito essencial para caracterização destas, visto que um processo concorrencial seria incompatível com as negociações fraudulentas direcionadas à contratação direta da empresa em questão. A nulidade do contrato surgiu a partir da negligência dos gestores em não observar as circunstâncias que circundaram a contratação, como a falta de qualificação técnica da contratada.

151. Rejeita-se, assim, as alegações de defesa.

Das Provas

152. A defesa esclarece que a equipe técnica do TCU deixou de considerar que as primeiras evidências que deram origem à presente TCE foram extraídas de sentença condenatória proferida nos autos da ação penal n. 5061578- 51.2015.4.04.7000/PR, decisão essa anulada em razão da incompetência da Justiça Federal para analisar o caso.

153. Acrescenta que nos autos do REsp 1.854.892-PR, a Quinta Turma do STJ, por maioria, proclamou a incompetência da Justiça Federal para o julgamento da ação penal, ressaltando que com o reconhecimento da incompetência, a ação penal deve ser remetida à Justiça Especializada, mas com anulação dos atos decisórios praticados e sem prejuízo da sua ratificação pelo juízo competente.

154. Ressalta que apesar de isso ter sido ressaltado na instrução (peça 150, página 8), deixou-se de verificar que a sentença proferida nos autos dessa ação penal foi o elemento comprobatório central de toda a investigação.

155. A partir disso, busca então demonstrar que provas tornadas nulas foram utilizadas para balizar a formação do convencimento do TCU quanto a responsabilização e citações no âmbito da presente TCE, destacando o que segue.

156. O relatório de auditoria (TC 101.851/2016-0, peça 75) que deu origem a presente TCE, teria concluído que a necessidade de restituir à estatal o produto do suposto ilícito estaria amparada na sentença condenatória proferida na ação penal n. 5061578- 51.2015.4.04.7000, que por sua vez estaria edificada em diversas colaborações premiadas, as quais teriam servido para desvelar o suposto grande esquema de corrupção envolvendo o Grupo Schahin.

157. Tais elementos de prova teriam sido anulados em decisão proferida pelo E. Ministro Gilmar Mendes nos autos do HC n. 208.699, de Relatoria do Ministro Edson Fachin.

158. Pontos relevantes envolvendo as provas advindas da Justiça Federal, especialmente no que toca à validade dos depoimentos/acordos de colaboração e seus desdobramentos para esta Tomada de Contas Especial não teriam sido analisados pela equipe técnica do TCU na elaboração do referido relatório de auditoria. Provas teriam sido obtidas por meio de depoimentos ou acordos de colaboração nulos, eis que teriam sido colhidos sob pressão e sem que tivessem sido respeitados os



procedimentos legais de acordo ao estabelecido na Constituição Federal e no Código de Processo Penal.

159. *Inexistem provas válidas de que a contratação das empresas do Grupo Schahin teria ocorrido para justificar a quitação de empréstimo tomado pelo Sr. José Carlos Costa Bumlai. Tais ilações foram feitas com base em depoimentos nulos, porque tomados sob pressão.*

160. *Por outro lado, o TCU não indicaria o motivo pelo qual o Grupo Schahin teria sido favorecido/beneficiado com contratos da ordem de 1,5 bilhão de dólares se o valor do referido empréstimo seria da ordem de 12 milhões de reais.*

161. *Diante dessas alegações a defesa requer que o TCU reavalie a validade das provas utilizadas na presente TCE a fim de evitar futuros prejuízos a serem causados às empresas com base em decisões pautadas em provas nulas.*

Análise

162. *Necessário, inicialmente, ponderar que antes de concluídos os inquéritos conduzidos pela Operação Lava Jato, os contratos de construção e operação do Navio-Sonda Vitória 10.000, objeto da presente TCE, já haviam passado por auditoria interna da Petrobras em que uma série de graves inconsistências foram levantadas.*

163. *A título de ilustração, transcreve-se a seguir, trechos do pertinente relatório de auditoria interna da Petrobras, R-02.E.003/2015 (peça 79), cujo objetivo era avaliar os procedimentos de controle aplicados na contratação de navios-sondas dentre eles o Vitoria 10000, relatando algumas das irregularidades detectadas na ocasião.*

(...)

2.2.2 Condução de negociações visando à contratação sem prévia anuência da autoridade competente

As negociações com a SHI e com a operadora Schahin International S.A não foram precedidas de uma autorização formal pela Diretoria Executiva, contrariando a regra geral adotada na Companhia. Em ambos os processos, inexistiu a constituição de comissão formal de negociação tampouco o registro de atas que versem sobre a evolução das negociações. As únicas atas encontradas referem-se ao CLC.

As negociações ocorreram por meio de trocas de e-mails e de reuniões com o Diretor da Área Internacional e seu corpo gerencial.

2.2.3 Ausência de processo competitivo para suportar escolha do estaleiro e de operador

Foi aceita uma única proposta para construção do navio-sonda, ao passo que poderia haver um processo competitivo. Na exposição de motivos, dentre as razões para a escolha do estaleiro estavam a economia de escala na supervisão, racionalização na compra de equipamentos e estoques para ambas as unidades, bem como a assinatura de contrato semelhante ao do Petrobras 10000, com revisão de cláusulas para otimização de equipamentos e reger garantias, mas o preço pactuado superava o do 1º navio-sonda.

O argumento apresentado para escolha da Schahin como operador, que consta no item 9 do DIP INTER-DN 17/2007, aprovado pela Diretoria Executiva por meio da Ata 4.624, de 18/01/2007, de que a Schahin International era detentora dos melhores índices operacionais na Bacia de Campos não se confirmam pelos documentos de avaliação da contratada relativos àquele período. Entre 2006 e 2007 a Schahin era operadora de uma única sonda, o NS-09, detentora de índice NPT16 melhor que a média, mas com índice IES17 semelhante à média. Ou seja, o NS-09 apresentava maior produtividade em razão do tempo de operação e não por sua eficiência.

(...)

2.2.6 Fixação de percentual de reajuste fixo sem vínculo com a variação real de custo operacional

A taxa operacional definida na cláusula 15.4.2 do DSC está dividida em duas parcelas. A parcela A, inicialmente de US\$ 219 mil por dia, considerando a parcela mensal do lease estabelecida no CLC e a parcela B, de US\$ 201 mil por dia, considerando as operações em Angola. A parcela B, conforme cláusula 15.4.2.2, está sujeita a um reajuste anual de 3% na data de aniversário do contrato. Considerando os reajustes acumulados desde o início do contrato até jul/2014, exclusive, houve um aumento de 12,55% na parcela B, sendo que os principais índices de preços norte americanos, PPI e CPI, tiveram variação acumulada de 8,43% e 9,33%.

164. *Os inquéritos da Justiça Federal que conduziram a Ação Penal 5061578-51.2015.4.04.7000/PR, condenando agentes públicos e privados por ilícitos cometidos relativos à referida contratação, ocorreram em paralelo com auditoria de conformidade do TCU na Petrobras*



(Processo 010.851/2016-0, apenso aos autos) com o objetivo de identificar possíveis irregularidades decorrentes da operação do Navio-Sonda Vitória 10.000.

165. A época dessas ações, os elementos de prova que levaram as condenações no âmbito da Operação Lava Jato (OLJ), conduzida pela Justiça Federal, eram válidos e foram utilizados nos relatórios de auditoria e instruções do TCU como formadores de convicção e não como fatores definitivos nas responsabilizações e citações levadas a efeito na presente TCE.

166. A falta de qualificação técnica da empresa contratada juntamente com uma contratação vultosa sem licitação, sem justificativa apropriada, além de tudo desnecessária, já havia sido detectada pelo controle interno da Petrobras, independentemente dos ilícitos descortinados pela OLJ, irregularidade, por si, suficiente para anulação da referida contratação e imputação dos débitos apurados. Portanto, resta ausente o suporte de que a sentença proferida nos autos da ação penal teria sido o elemento comprobatório central de toda a investigação ou que provas tornadas nulas tenham sido utilizadas para balizar a formação do convencimento do TCU.

167. Contudo, necessário lembrar, como bem ponderado na instrução à peça 150, que “a decisão do STJ informa que o reconhecimento da incompetência da Justiça Federal implica na remessa da ação penal à Justiça Especializada, mas com anulação apenas dos atos decisórios praticados e sem prejuízo da possibilidade de ratificação pelo juízo competente, independentemente de terem natureza meritória ou não”. Os elementos de prova, portanto, remanescem válidos, devendo-se atentar para situações particulares, expressamente consignadas.

168. A referida instrução reforçou ainda mais essa tese, conforme se verifica no excerto a seguir:

*Diante disso, é evidente que todas as citações que abarquem atos decisórios ou sentenças judiciais anuladas, com o objetivo de atestar fatos ou imputações, deixam de possuir valor probatório para esta Corte de Contas, ao menos até que sejam ratificadas pelo juízo competente. Nesse sentido, **necessário o traslado dos elementos de prova que embasaram tais decisões judiciais para apoiar as responsabilizações realizadas na instrução anterior** (peça 110), quando estas não estejam presentes nos autos.*

*De todo modo, **embora sem qualquer efeito probatório, não se verifica óbice em referenciar resumos e descrições realizadas pelo juízo declinante como mero artifício de contextualizar ou introduzir questões que serão apresentadas.***

(...)

*As citações originadas das sentenças proferidas pela Justiça Federal poderão ser mantidas, já que auxiliam o entendimento dos fatos. Contudo, **tendo em vista a anulação dos atos decisórios proferidos, e sua consequente ineficácia jurídica, tais fatos serão reavaliados e devidamente comprovados pelos elementos de prova disponíveis.** (Grifado)*

169. Frisa-se, assim, que remanescem válidos todos os elementos de prova produzidos e presentes nos inquéritos da OLJ, agora remetidos à Justiça Eleitoral, atentando-se para o caso particular do acordo de colaboração do Sr. Nestor Cuñat Cerveró, para o qual houve expressa determinação para o desentranhamento dos elementos de prova relacionados ao objeto do referido acordo de colaboração dos processos TC 017.900/2017-4 e TC 026.363/2015-1.

170. Quanto a essa situação particular foi mencionado na instrução precedente que “após verificar todas as peças constantes dos autos, informa-se que não foram encontrados quaisquer elementos de prova referentes ao acordo de colaboração premiada do Sr. Nestor Cuñat Cerveró. Tampouco foram encontrados os documentos que constituem o próprio acordo”.

171. Quanto a não indicação por parte do TCU do motivo pelo qual o Grupo Schahin teria sido favorecido/beneficiado com contratos da ordem de 1,5 bilhão de dólares em contrapartida a um empréstimo de 12 milhões de reais, considera-se tal indicação irrelevante aos propósitos das apurações ora em questão.

Da Quantificação do Dano



172. *A defesa inicia sua argumentação afirmando que a Schahin Holding S.A não pode ser responsabilizada, ainda que solidariamente, pelos débitos apurados na fase internacional de exploração de petróleo e gás.*

173. *Afirma ainda que o valor de R\$ 243.641.795,23, ao contrário do que observa o TCU, não corresponderia ao pagamento irregular feito no período em que a sonda manteve inativa em águas internacionais, mas sim ao valor correspondente aos pagamentos feitos pela Petrobras durante todo o período, contado do dia em que o navio-sonda saiu do estaleiro e rumou para área em que a Schahin International realizaria a extração do petróleo no Estado do Rio de Janeiro.*

174. *Acrescenta que o navio-sonda ficou inativo apenas entre 22/8/2010 e 14/1/2011, exclusivamente porque as partes estavam em tratativas para adequar os termos da contratação inicialmente firmada para operação em águas internacionais e, nesse sentido, a empresa não pode ser responsabilizada pela restituição de todos os valores envolvendo a contratação. Além disso, não teria partido de qualquer empresa do Grupo Schahin a determinação para exploração de Petróleo em Angola.*

175. *Alega que a demora atribuída indevidamente ao Grupo Schahin decorreu da completude envolvendo as novações contratuais, as quais eram regidas por leis estrangeiras.*

176. *Esclarece que o navio-sonda só não participou da campanha e exploração internacional da Petrobras porque inexistia petróleo a ser explorado na costa angolana, e isso foi verificado apenas após a assinatura dos contratos internacionais, o que motivou alterações contratuais, por meio das referidas novações.*

177. *Em vista das circunstâncias registradas, afirma, por fim, que a quantificação do dano a ser reparado pela Schahin Holding estaria equivocada, uma vez que consigna de maneira expressa que o valor corresponderia apenas ao período em que a embarcação se manteve inativa pela demora da Schahin International em adequar os termos do contrato, contudo, o valor do débito apurado no apêndice A da instrução (peça 150) corresponde a todo o período de navegação do navio sonda, da saída do estaleiro na Coreia do Sul até a chegada ao Estado do Rio de Janeiro.*

Análise

178. *Ao serem confrontadas as alegações com as evidências, verifica-se que a peça de defesa traz argumentos parciais, omitindo fatos relevantes do histórico envolvendo as contratações em questão, dando a entender tratar-se de atos idôneos. Nesse sentido, então, importante trazer informações adicionais que demonstram equivocada a narrativa buscando sustentar a impossibilidade de responsabilização da contratada pela completude dos débitos apurados na fase internacional de exploração de petróleo e gás.*

179. *Não se pode deixar de lembrar que a celebração do contrato de construção do Navio Sonda Vitória 10.000 não se baseou em fundamentos técnicos idôneos, mas sim em premissas por demais otimistas, criticadas inicialmente pelo corpo técnico da própria estatal contratante e que vieram a ser corroboradas pelos fatos descortinados em inquéritos judiciais.*

180. *O trecho a seguir da instrução à peça 150 ilustra apropriadamente tal situação: Conforme o ensejo, a celebração do contrato de construção do Navio Sonda-Vitória 10.000 junto ao estaleiro não se baseou em fundamento técnico idôneo, fazendo uso de premissas excessivamente otimistas e manipuladas com o fim de proporcionar mais uma grande contratação que, ao fim, pudesse suprir a demanda por propinas na área internacional da estatal.*

Sobre as fragilidades presentes nos estudos técnicos que fundamentaram a decisão tomada pela Petrobras de encomendar a construção do Navio-Sonda Vitória 10.000, assim discorreu o Sr. Eduardo Costa Vaz Musa em seu depoimento (peça 78, p. 59):

Juiz Federal: *O senhor mencionou em seu depoimento, pelo menos o senhor sugere isso, que na sua compreensão esse segundo navio sonda [Vitória 10.000] não seria absolutamente necessário, estou correto nisso?*

Eduardo Musa: *Correto. Para a área internacional, entendo que não haveria necessidade de uma sonda própria, poderia completar com sondas contratadas.*



Juiz Federal: O senhor pode ser mais específico, por que não seria necessária a compra de uma nova sonda, por que poderia ser alugada?

Eduardo Musa: Porque você, quando faz o estudo de necessidade de unidade de perfuração, você analisa demanda de poços que você vai ter. No caso da área internacional a primeira sonda atenderia, você teria picos de necessidade que você poderia suprir temporariamente com outra unidade, que não precisava ser obrigatoriamente sua e contratada por tanto tempo.

Além da admissão de quem atuou ativamente no esquema de corrupção em tela, **a falta de comprovação da necessidade da área internacional da Petrobras em adquirir ou contratar navios-sonda foi abordada em auditoria interna promovida pela estatal**, valendo transcrever do respectivo relatório os seguintes trechos (peça 79, p. 3):

As propostas de construir dois e de contratar os outros dois navios-sonda foram sustentadas por premissas otimistas, criando uma expectativa de carteira de trabalho que não se confirmou.

O estudo que suportou a contratação do primeiro navio-sonda foi realizado em dez/2005, com base em simulações de um cenário probabilístico que pressupunha a aquisição de 4 novos blocos por ano, com 2 prospectos, com 30% de chance de sucesso, avaliadas por 1 poço com 30% de chance de se declarar sua comercialidade, mais o desenvolvimento de 32 poços por campo. Com essa visão, estimou-se a necessidade de pelo menos 2 sondas nos 5 anos seguintes e de pelo menos 6 em 10 anos, **sem base técnica, mas passando a ideia de perda de oportunidade.**

O mesmo estudo foi utilizado, 8 meses após a autorização para construir o Petrobras 10000, para viabilizar a necessidade/opportunidade de se construir um 2º navio-sonda [Vitória 10.000] no mesmo estaleiro, e, ainda, para sustentar, no 2º semestre de 2007, a negociação e contratação, sem competição, em jan/2008, do navio-sonda da Pride Global Ltd, o DS-5, também a ser construído pela Samsung Heavy Industries (SHI). Acrescente-se que, em set/2007, a área técnica questionou a necessidade da contratação desse 3º navio-sonda.

O levantamento de oportunidades/necessidades da Área Internacional deixou de considerar o contrato de serviços de perfuração firmado com a empresa Sevan Drilling Pte Ltd (sonda Sevan 650), em set/2006, para operações em águas ultra profundas da costa americana do Golfo do México, com opção de também operar em outras partes do mundo. Essa unidade, que iniciaria operações em mar/2009, foi cedida à área de Exploração & Produção nacional ao final de 2008.

Tais elementos de informação indicam que, **quando da celebração do Contrato de Afretamento e Prestação de Serviços de Perfuração – Drilling Service Contract (DSC) – com a Schahin em 28/1/2009, já não remanescia qualquer dúvida de que não havia necessidade de mais sondas para a área Internacional da Petrobras, tanto que o Navio-Sonda Sevan 650 foi cedido desta para a Exploração e Produção (E&P) nacional, ao final do exercício de 2008.**

Em tal contexto, pode-se concluir que **a celebração dos contratos de prestação de serviço e leasing sob as leis internacionais e com tamanha antecedência de entrega do Navio-Sonda Vitória 10.000 (ocorrida em julho de 2010), além de visar aplacar a pressão da Schahin para ver quitado o empréstimo concedido ao PT, consistiu em engenhoso ardil para fugir da obrigatoriedade de licitar ou de promover algum procedimento concorrencial, como seria de rigor caso a contratação tivesse de ser feita diretamente pela Petrobras para a exploração nacional de petróleo. [Grifos acrescidos]**

181. A instrução precedente destaca outros aspectos importantes, não abordados pela Defesa, que fragilizam ainda mais suas argumentações, mencionando essencialmente o que segue.

182. Desde a saída do navio do estaleiro, em 11/7/2010, teve vigência o Contrato de Afretamento e Prestação de Serviços de Perfuração – Drilling Service Contract (DSC), de modo que, mesmo ainda não havendo definição do destino do Navio-Sonda Vitória 10.000 e sem a prestação de serviços que gerassem resultado para a contratante, as obrigações pecuniárias ajustadas no contrato nulo foram cumpridas pela estatal.

183. Ou seja, a partir de então, a subsidiária da Petrobrás, na condição de contratante, remunerou a contratada a razão de USD 423 mil por dia, valor corresponde a taxa diária móvel (moving rate), tal como prevista na Cláusula 15.8 do DSC (peça 46, p. 117).



184. Em que pese, todavia, a comprovada fraude envolvendo a contratação em questão, deve-se destacar duas situações distintas no período de exploração no exterior. Uma primeira situação envolvendo um período de inatividade, de fato, da sonda entre 8/10/2010 e 20/10/2010 por responsabilidade exclusiva da contratada. Outra situação, correspondente ao restante do período no exterior, período no qual não teria ocorrido, segundo a instrução precedente, geração de resultado útil para Petrobras.

185. Relativamente ao primeiro período verifica-se não haver observações, visto que o Navio-Sonda, objeto do contrato ficou, de fato, inativo em razão da demora na adoção de providências burocráticas exclusivamente a cargo da contratada, fato esse reconhecido pela própria defesa. Portanto, os pagamentos relativos a esse período devem ser mantidos integralmente como débito.

186. Acrescentou-se, a par dessa situação, uma coluna ao Apêndice A (relação de medições e pagamentos no exterior) da instrução à peça 150 relacionando as medições e pagamentos relativos apenas a esse período compreendido entre 8/10/2010 e 20/10/2010. A tabela assim modificada encontra-se no Apêndice A da presente instrução de onde se constata um pagamento total no valor histórico de USD 25.409.857,55 (itens sombreados em amarelo). A conversão R\$/USD fora feita com a média ponderada das cotações do período, conforme demonstrado no Apêndice A pelo valor de 1,6869, obtendo-se o valor do pagamento total em **R\$ 42.863.888,70**.

187. O restante das medições e pagamentos do período no exterior, relacionadas no referido Apêndice A, merecem melhor reflexão.

188. Diferentemente do período de inatividade mencionado, a justificativa para apontamento do débito integral para o restante do período teria sido a frustração na geração de resultado útil à Petrobras. Contudo, não há elementos nos autos que permitam inferir uma conexão direta da não obtenção de êxito na execução dos serviços com as fraudes relatadas.

189. Dito de outra forma, a própria constatação da inviabilidade econômica dos pontos de exploração no exterior, como relatado no histórico acima, podem ser entendidos como prestação de serviço e risco inerente ao contrato.

190. Vale dizer, ainda, que a realocação do Navio-Sonda estava prevista contratualmente (peça 46, item 7 – “Realocação da Contratada”), não havendo garantia quanto à obtenção de viabilidade econômica de eventual localização a ser explorada. Ou seja, independentemente da constatação de viabilidade econômica de local explorado, constituía-se, em regra, obrigação da Petrobras a remuneração da contratada.

191. Nesses termos, entende-se que o levantamento do débito para o mencionado período deve ser feito exclusivamente utilizando a teoria do produto bruto mitigado, abatendo-se os custos diretos e indiretos da contratada no montante diário de USD 361.447,00 (peça 75), conforme acima relatado.

192. Levando-se em consideração, então, essas premissas, deve-se ajustar os valores do débito apresentado na tabela 6, prévia, segregando os períodos de medição relativos a campanha no exterior do Apêndice A (peça 150) entre aquele com imputação de débito integral (período de 8/10/2010 a 20/12/2010) daquele em que será aplicado a teoria do produto bruto mitigado com a respectiva dedução dos custos diretos e indiretos, restante do período.

193. As medições e pagamentos relativos ao período de 8/10/2010 a 20/12/2010 (73 dias) está apresentada no Apêndice A da presente instrução sombreada em amarelo, sendo as demais medições e pagamentos da campanha no exterior correspondente aos pagamentos nos quais serão deduzidos do débito os valores correspondentes aos custos diretos e indiretos no montante diário de USD 361.447,00 (peça 75).

194. Apresenta-se a seguir, considerando os referidos ajustes, a tabela 8 com os débitos ajustados na fase internacional.

Tabela 8 – Compensação das despesas de afretamento com os custos incorridos – Campanha no exterior – excluindo período de inatividade de 73 dias

Período de execução no exterior [30/7/2010 -3/3/2011*] – 73 dias (A)	144 dias
Custos diretos e indiretos no período [A * USD 361.447,00] (B)	USD 52.048.368,00

Montante total das despesas pagas no exterior (Apêndice A) (C)	USD 146.640.848,82
Montante da despesa paga no exterior de 8/10/2010 a 20/1/2010 (Apêndice A, itens sombreados) (D)	USD 25.409.857,55
Parcela da despesa a ser integrada ao débito (C-B-D) – Lucros ilegítimos	USD 69.182.623,27

* Observa-se que a relação de pagamentos relativo à campanha no exterior (Apêndice A) se estende a 15/7/2011, sendo que o período da campanha nacional foi iniciado em 4/3/2011 (Apêndice B, peça 150), havendo uma sobreposição de período. Contudo, essas despesas relativas ao período de sobreposição não serão consideradas na dedução do débito visto tratar-se de despesas de afretamento pressupondo a presença física do Navio-Sonda que já se encontrava na costa brasileira. Possivelmente tais medições trataram de complementos de medições ou ajustes de medições anteriores.

195. Procedeu-se à conversão dos valores monetários pela média ponderada das cotações apresentadas no Apêndice A, obtendo-se o valor de 1,6615 R\$/USD e o valor do débito em R\$ no montante de **R\$ 114.946.928,56**.

196. Alertamos que, as determinações abarcadas nos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1615/2023-Plenário (peça 157) deste processo tratam dos lucros ilegítimos apenas da fase nacional, pois para a fase internacional o montante de débito seria integral, como se segue:

9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do RI/TCU, no princípio da vedação do enriquecimento sem causa, no princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza e nos termos do art. 884 do Código Civil, assinar prazo à Petrobras, em decorrência do enriquecimento sem causa às suas custas, em razão da execução dos contratos de operação do NavioSonda Vitória 10.000 na campanha nacional de exploração de petróleo e gás, para que adote as providências necessárias à restituição dos lucros ilegítimos descritos a seguir, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente já ressarcida, na forma da legislação em vigor, seja pela via administrativa ou a judicial, em relação às seguintes pessoas físicas e jurídicas: 9.2.1. Deep Black Drilling LLP em Recuperação Judicial (CNPJ 13.534.992/0001-89), na pessoa da administradora judicial da Massa Falida do Grupo Schahin, qual seja, a empresa KPMG Corporate Finance LTDA (CNPJ 29.414.117/0001-01), pelo valor histórico em reais de, aproximadamente, R\$ 117.031.820,95, conforme detalhamento à peça 150 (tabela 5); 9.2.2. Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A. em recuperação judicial (61.226.890/0001-49), atual denominação da Schahin Engenharia S.A., na pessoa da administradora judicial da Massa Falida do Grupo Schahin, qual seja, a empresa KPMG Corporate Finance LTDA (CNPJ 29.414.117/0001-01), pelo valor histórico em reais de, aproximadamente, R\$ 280.929.042,99, conforme detalhamento à peça 150 (Apêndice B);

9.4. considerando os efeitos retroativos da declaração de nulidade dos contratos de afretamento e prestação de serviços para operação do navio-sonda Vitória 10.000, e com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do RI/TCU, no princípio da vedação do enriquecimento sem causa, no princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza e nos termos do art. 884 do Código Civil, assinar prazo à Petrobras, em decorrência do enriquecimento sem causa às suas custas, em razão da execução dos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 na campanha nacional de exploração de petróleo e gás, para que adote as providências necessárias à restituição dos lucros ilegítimos pagos e quantificados no montante histórico de R\$ 397.960.863,94 (Tabela 5 e Apêndice B), abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente já ressarcida, na forma da legislação em vigor, seja pela via administrativa ou a judicial, em relação a Salim Taufic Schahin (CPF 008.205.208-53) e a Milton Taufic Schahin (CPF 045.341.748-53);

197. Portanto, agora deverá ser feita determinação adicional para que a Petrobras busque o ressarcimento dos valores restantes, conforme aqui ajustado, de modo que sejam também cobrados os lucros ilegítimos obtidos em toda a fase internacional.

198. Do exposto, acolhe-se, parcialmente as alegações de defesa, mantendo-se o débito calculado nos termos apresentados na tabela 8 prévia.

Da Atualização do Débito

199. A defesa se contrapõe à determinação de correção monetária e acrescidos de juros de mora relativamente aos débitos imputados à Schahin Holding S.A. nos termos do §1º do art. 202 do RI/TCU.

200. Esclarece que em vista do que dispõe a Lei 11.101/05 os valores devidos pela pessoa jurídica em condição falimentar devem ser atualizados até a data em que se deu a decretação da quebra da sociedade empresária.

201. Alega que, em vista disso, os débitos atribuídos à Schahin Holding S.A. deveriam estar atualizados até 01 de março de 2018, data em que se deu a quebra da sociedade tida como responsável pelo débito, e não até 29 de setembro de 2022 como feito à peça 149 dos autos.

**Análise**

202. O art. 9º, inc. II da Lei 11.101/05 traz a seguinte redação:

Art. 9º A habilitação de crédito realizada pelo credor nos termos do art. 7º, § 1º, desta Lei deverá conter:

II – o valor do crédito, atualizado até a data da decretação da falência ou do pedido de recuperação judicial, sua origem e classificação;

203. A redação da Lei não permite inferir que o débito habilitado na data da decretação da falência não seja posteriormente atualizado.

204. De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), a atualização do débito de uma pessoa jurídica após a decretação da quebra da sociedade empresária deve seguir alguns princípios específicos. O TCU considera que o encerramento do processo de falência não extingue automaticamente a personalidade jurídica da empresa. Isso significa que a empresa ainda pode ter suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa, até que a liquidação seja concluída, ou seja, após o pagamento dos passivos existentes e o rateio dos ativos remanescentes (Acórdão 4433/2018-Primeira Câmara).

205. Além disso, o TCU segue o procedimento de citar o administrador da massa falida, conforme preconizado no Código de Processo Civil, para que este possa se manifestar ou recolher o débito. (Acórdão 4433/2018-Primeira Câmara).

18. Quanto à tese perfilhada pelo MPTCU, com sugestão de não apenar a empresa, entendo que, não havendo nos autos, até o momento, qualquer elemento que demonstre a extinção da pessoa jurídica, a contrario sensu, deve ser aplicada a multa. Nesse sentido, cito o Acórdão 1717/2015-TCU-Primeira Câmara:

"Enunciado: O encerramento do processo de falência não extingue por si só a personalidade jurídica da empresa, que ainda pode ter suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa."

19. Considera-se extinta a pessoa jurídica no encerramento de sua liquidação, ou seja, após pagamentos de passivos existentes e rateio de ativos remanescentes. Consultando a situação do processo de falência no portal do Tribunal de Justiça de São Paulo, observo que, de fato, há decisão sobre a quebra da empresa. Da mesma forma, ao consultar o sítio da Junta Comercial de São Paulo, consta a inabilitação da Verdurama para exercer atividade empresarial.

206. Portanto, a atualização dos débitos deve respeitar a continuidade da personalidade jurídica até o encerramento formal da liquidação e seguir os procedimentos legais para a citação e cobrança dos débitos, mesmo após a decretação da falência.

Do Título Executivo Extrajudicial

207. A defesa requer que na hipótese de se tornar líquida e certa eventual repercussão desta Tomada de Contas Especial, dotada de eficácia de título executivo, eventuais créditos devem ser adimplidos em observância à competência do Juízo Falimentar e ao regramento falimentar, em observância ao art. 6º, §1º, da Lei 11.101/05.

Análise

208. Quando uma empresa tem sua falência decretada, o processo de adimplemento dos débitos, ou seja, o pagamento das dívidas segue o procedimento específico estabelecido pela legislação de falências. A Lei nº 11.101/2005, conhecida como Lei de Falências e Recuperação Judicial, regula esse processo que deverá ser aqui observado por hora da execução.

209. Deve-se atentar, contudo, além do que já exposto acima relativamente à atualização do débito, que, de acordo com a referida Lei, os recursos obtidos com a venda dos bens da massa falida são distribuídos entre os credores, respeitando a ordem de prioridade por ela estabelecida. Se os recursos não forem suficientes para pagar todos os credores, os pagamentos são feitos proporcionalmente dentro de cada classe de credores.

210. A classificação dos créditos estabelecida pela Lei 11.101/2005 é a seguinte:

- Créditos Trabalhistas: Até o limite de 150 salários-mínimos por credor, e créditos decorrentes de acidentes de trabalho;
- Créditos com Garantia Real: Até o limite do valor do bem dado em garantia;



- *Créditos Tributários: Impostos e contribuições devidas à União, Estados e Municípios;*
- *Créditos com Privilégio Especial e Geral: Incluem, por exemplo, créditos de fornecedores de bens essenciais;*
- *Créditos Quirografários: São os créditos sem garantia específica, como fornecedores comuns;*
- *Multas Contratuais e Penalidades: Multas de natureza contratual ou administrativa; e*
- *Créditos Subordinados: Incluem, por exemplo, os créditos dos sócios e administradores da empresa falida.*

Da defesa da Almir Guilherme Barbassa

211. *Almir Guilherme Barbassa foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta:*

- *votar favoravelmente, sem opor qualquer questionamento, à aprovação da contratação da Schahin por parte da Diretoria Executiva da Petrobras para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000, sem a abertura de qualquer procedimento concorrencial e sob a falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais”, quando deveriam ter votado contrariamente à proposição, ou, ao menos, questionado a atribuição de relevante contrato à operadora que não ostentava suficientes capacidades técnicas e financeiras para o negócio e assim obstado a concretização de contratações ilícitas e causadoras de dano à sociedade de economia mista da qual dirigentes, conforme previsto no art. 153 e 155, II, da Lei 6.404, de 15/12/1976 e nos arts. 186 e 927 do Código Civil, bem como no art. 33 do Estatuto da Petrobras;*

212. *Em resposta apresentou alegações de defesa (peças 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.*

Preliminar. Contaminação e Nulidade da Citação

213. *A defesa alega a inexistência de qualquer responsabilidade do Sr. Almir Guilherme Barbassa quanto à alegada irregularidade em função de dois aspectos essenciais: (i) decisão do STF determinando o desentranhamento dos elementos de prova relacionados ao acordo de colaboração premiada do Sr. Nestor Cuñat Cerveró dos presentes autos (peça 141); e (ii) proclamação de incompetência da Justiça Federal para julgamento de ações penais que forneceram elementos sobre o objeto da TCE.*

214. *Aduz que a análise realizada pela SeinfraOperações (unidade técnica instrutora – extinta) quanto à esses aspectos aparenta ter sido superficial e conduzida de modo a tutelar as análises já realizadas e que apresentavam as propostas de citação posteriormente acolhidas, visto que a Decisão do Ministro Edson Fachin na Petição nº 5.886/DF já teria sido proferida após a apuração e confirmação de que elementos de prova relacionados ao acordo de colaboração premiada do Sr. Nestor Cuñat Cerveró foram utilizados nos presentes autos.*

215. *Nesse sentido, acrescenta que as providências adotadas pelo Tribunal não atenderiam de forma adequada à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, sendo evidente a gravidade de se dar seguimento às citações propostas por documentos instrutórios que utilizaram em seu convencimento elementos relacionados a acordo não aderido pelo TCU.*

216. *Chama a atenção para o que considera como indevida utilização de elementos decorrentes de ações penais declaradas nulas com o reconhecimento da incompetência da Justiça Federal, amparado no Acórdão nº 1615/2023-PL que concluiu pela possibilidade de utilização de elementos decorrentes dessas ações penais, mesmo que sem valor probatório, para supostamente contextualizar ou introduzir questões.*

217. *Afirma que o TCU não averiguou adequadamente tal situação que deveria ter sido cuidadosamente avaliada de forma a se firmar o convencimento quanto à não contaminação do Tribunal pela documentação.*

218. *Requer, com base nesses argumentos, que os autos sejam remetidos à unidade técnica para saneamento das nulidades apontadas e que, posteriormente, seja elaborada nova proposta de citação caso o Tribunal ainda entenda viável.*

Análise



219. *A citação envolvendo o Sr. Almir Guilherme Barbassa se deu em função de ele ocupar um cargo na alta direção da Petrobras e votar favoravelmente à aprovação da contratação direta da Schahin sem opor qualquer questionamento, mesmo havendo indicação de que esta empresa não detinha a necessária qualificação técnica, com o agravante de se tratar de processo não concorrencial.*

220. *Essa foi a razão central da citação do responsável, razão para a qual a defesa não trouxe justificativas nessas suas argumentações.*

221. *O processo de contratação amplamente questionável, envolvendo valores vultosos, sem adequada análise técnica, feita de forma apressada e em bases desvantajosas para a Petrobras foi mencionada na instrução preliminar como fato relacionado às fraudes apuradas nas esferas criminal e administrativas, mas, por si, seriam suficientes para indicar graves prejuízos à Estatal e, conseqüentemente, promover a responsabilização e citação dos agentes envolvidos independentemente da utilização dos elementos de prova decorrentes dessas apurações:*

171. *Decerto, elementos de informação produzidos em ações penais e demais procedimentos que apuraram os fatos indicam que a promessa do pagamento de propina adicional a agentes da estatal e o reforço do “apoio político” conferido ao negócio foram determinantes para a aprovação da contratação da Schahin em condições que lhe foram singularmente favoráveis.*

172. *No mesmo sentido, além de concluir ter sido discricionária a seleção da Schahin como parceira no empreendimento, relatório de auditoria interna promovida pela Petrobras destacou o fato de a análise da estruturação financeira e societária do Navio-Sonda Vitoria 10.000, a priori, não ter previsto a realização de Capital Lease Contract (CLC) (peça 79, p. 5).*

173. *Outro fator que chama a atenção na contratação diz respeito ao fato de o percentual de bônus de performance, estabelecido em 15%, ter ficado acima do padrão praticado pelo mercado. Fato assim assinalado no relatório da mencionada auditoria interna (peça 79, p. 17):*

O estudo elaborado pela US-CONT, em apoio aos trabalhos desta auditoria, comprova que a taxa diária negociada com a Schahin estava em linha com o praticado no mercado (dados da publicação IHS ODS-Petrodata), no 2º semestre de 2007, porém os bônus de 15% eram mais altos que os praticados, na faixa de 10%, e com parâmetros mais fáceis de serem atingidos.

174. *Ainda de acordo com o referido relatório de auditoria interna, essa definição de percentual de bônus de performance acima do patamar praticado pela própria Petrobras poderia gerar perda potencial de até USD 79 milhões em dez anos (peça 79, p. 18).*

175. *O fato de outros contratos firmados à época pela Diretoria Internacional da Petrobras também estipularem bônus de performance em percentual igual, ou mesmo superior, não desconstitui a conclusão de que a contratação da Schahin se deu em bases desvantajosas para a estatal, porquanto em todos estes outros ajustes houve irregularidades relacionadas à definição de tal taxa.*

222. *Reforçando essa tese mostra-se oportuno trazer ainda o trecho a seguir:*

232. *Voltando ao exame das irregularidades que viciaram os contratos firmados pela Petrobras para a operação do Navio-Sonda Vitória 10.000, cabe destacar que, ainda que a Schahin Engenharia apresentasse índices de excelência (hipótese já refutada), isso não seria suficiente para contratá-la diretamente.*

233. *Não há argumentos técnicos suficientes para direcionar a contratação para uma empresa, sem ao menos a utilização de alguma modalidade de licitação ou de consulta ao mercado que permita a obtenção de melhores preços pela Petrobras, ainda que se exigisse critérios de alto padrão técnico.*

234. *Logo, no caso concreto, a realização de contratação direta sem qualquer metodologia que pudesse estabelecer condições mais vantajosas para a estatal configurou grave infração aos mais básicos princípios licitatórios, dentre os quais se cita a competitividade, a isonomia, a publicidade e o julgamento objetivo.*

235. *Com efeito, sem a definição de critérios objetivos e do chamamento de ofertantes no mercado, ainda que selecionado previamente um conjunto com a capacidade técnica e financeira adequada, não há como se obter uma competitividade mínima e a seleção de uma proposta mais vantajosa.*

236. *Nem mesmo organizações de capital privado podem oferecer vantajosidade a terceiros em uma contratação, em prejuízo próprio, por meio de metodologias de escolha anticompetitivas. A conduta configura patente violação no dever do administrador na gestão dos negócios (art. 153 e 155 da Lei 6.404/76), sendo intuitivo pensar que, diante da vultuosidade de uma contratação de mais de 1,5 bilhão de dólares, algum procedimento licitatório (ainda que simplificado) deveria ter sido realizado.*



223. Portanto, como se percebe, além de não demonstrar a necessária qualificação técnica, o contrato representava desvantagem para a Petrobras, tudo isso em um processo de contratação direta ou não concorrencial, contrariando princípios básicos da Administração Pública, condição suficiente para promover sua anulação e consequente responsabilização dos envolvidos.

224. Ademais, como já mencionado, **mesmo sem qualquer efeito probatório, não se verifica óbice em referenciar resumos e descrições realizadas pelo juízo declinante como mero artifício de contextualizar ou introduzir questões que serão apresentadas.**

225. Esse foi o teor do Acórdão nº 1615/2023-PL que concluiu pela possibilidade de utilização com ressalvas de elementos decorrentes dessas ações penais e que orientou a instrução precedente e irá orientar a presente instrução.

226. Rejeita-se, portanto, as alegações de defesa no sentido de se reavaliar as citações realizadas.

Prejuízo a Ampla defesa – Prescrição

227. A defesa apresentou argumentos relativos ao prejuízo a ampla defesa e prescrição. Conforme esclarecido alhures, essas questões já foram superadas nas análises do tópico relativos aos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012 e por questão relacionada à economia processual os argumentos eventualmente trazidos relativos a esses temas não serão rediscutidos.

O Gestor e o Contexto de sua Atuação – Regularidade da Atuação do Gestor

228. A defesa traça, inicialmente, o histórico do Sr. Almir Barbassa na Petrobras, empresa na qual ingressou em fevereiro de 1974, por meio de concurso público, passando a integrar a Petrobras Internacional S.A. (Braspetro). Destaca a atuação leal, competente e cuidadosa do defendente ao longo de 41 anos dedicados à Estatal que o levaram a assumir o importante cargo de Diretor Financeiro.

229. Informa que mesmo após passados mais de 9 (nove) anos da efetiva deflagração da “Operação Lava Jato”, não houve qualquer incriminação, por qualquer ato delituoso, ao Sr. Almir Guilherme Barbassa.

230. Concluído o histórico, a defesa faz uma contextualização do período da contratação, destacando que o cenário econômico de alta no preço do petróleo e a própria atuação da empresa se mostravam favoráveis à contratação de novos navios-sondas.

231. Esclarece que o cenário fraudulento era desconhecido pelos gestores leais da Companhia à época, como é o caso do defendente, e seria causa direta da contratação realizada e dos prejuízos apontados pelo TCU.

232. Acrescenta que o voto do defendente favorável à aprovação teria ocorrido no limite da sua área de responsabilidade, mediante consideração de diversos pareceres e elementos fornecidos pela área responsável que amparavam a contratação, bem como sem o conhecimento da atuação fraudulenta que norteou o projeto.

233. A defesa passa então a trazer argumentos de forma a demonstrar a regularidade da atuação do gestor frente a contratação em questão, cujos aspectos essenciais são a seguir descritos, em síntese.

234. Quando da aprovação questionada, já teria sido celebrado há mais de um ano e nove meses, memorando de entendimento com a Schahin, conforme proposto pela Área Internacional (peça 79).

235. Além disso, o defendente não estava presente na reunião em que foi decidida a contratação da Schahin como operadora do navio-sonda Vitória 10.000 sem concorrência, de modo que não era possível questionar as premissas básicas já aprovadas (peça 92).

236. Na ocasião em que se decidiu quanto à contratação do Grupo Schahin, o defendente teria não apenas atuado embasado por premissas definidas anteriormente, por documentos técnicos das áreas especializadas e pelos cenários observados à época da decisão, como também, por diversas vezes, teria questionado aspectos do projeto, buscando sanear as fragilidades afetas à sua área de especialidade.



237. Os aspectos questionados pelo TCU sobre o projeto se referem a matérias fora da especialidade do Sr. Almir Guilherme Barbassa, de modo que o defendente teria levado em consideração os diversos materiais disponibilizados pela Área Internacional para fundamentar o seu voto favorável.

238. Nesse sentido, seria possível demonstrar que a contratação da Schahin foi embasada por diversos documentos técnicos que atestavam a viabilidade e a regularidade do processo de contratação, contando com posicionamentos favoráveis de profissionais especializados (peça 44, item 4).

239. Ainda que o TCU aponte que a Schahin não possuía os melhores índices, não haveriam dúvidas de que a empresa operava sonda em águas profundas na Bacia de Campos e possuía bons índices operacionais – informações que seriam amparadas por boletins operacionais à época e que teriam sido levadas em consideração na decisão de aprovação.

240. Diante desse contexto, seria importante lembrar que não havia conhecimento à época sobre os atos fraudulentos posteriormente revelados pela Operação Lava Jato. Assim, não seria razoável exigir conduta distinta do defendente com base em premissas descobertas posteriormente e que, à época, não eram de fácil percepção.

241. Os fatos acima demonstrariam que o Sr. Almir Guilherme Barbassa teria atuado regularmente e diligentemente no âmbito da contratação questionada em sua área de atuação, não tendo ele conhecimento das condutas irregulares e fraudulentas posteriormente identificadas, requerendo-se, portanto, o acolhimento das presentes alegações de defesa, com a consequente exclusão do defendente do rol de responsáveis.

Análise

242. Observa-se, inicialmente, que de forma contraditória, a defesa expõe objeção ao uso dos elementos de prova a partir das apurações da Justiça Federal, contudo, se utiliza desses mesmos elementos para afastar a responsabilização do defendente sob o argumento de que não teria ocorrido qualquer incriminação, por qualquer ato delituoso, ao Sr. Almir Guilherme Barbassa.

243. Todavia, compulsando-se os autos, verifica-se que, de fato, não há elementos que demonstrem ter o gestor em questão atuado de forma dolosa, no sentido de obter vantagens indevidas. Ao contrário, há elementos que permitem inferir o seu não envolvimento nas fraudes que circundaram a contratação, como se pode verificar no trecho a seguir transcrito, referente a seu depoimento retirado dos autos dos inquéritos da Operação Lava-Jato (peça 299). Vale observar, que apesar de se tratar de depoimento do próprio defendente, esse foi objeto de avaliação pela OLJ que o afastou de responsabilização:

QUE em relação à contratação da sonda VITÓRIA 10.000 tem a esclarecer que a proposta de construção da sonda foi feita pela área internacional e posteriormente houve necessidade de contratação da operadora; QUE essas propostas eram sempre lavadas pelos diretores da área internacional NESTOR CERVERÓ e JORGE LUIZ ZELADA; QUE o declarante não tinha conhecimento técnico sobre a operação de sondas para decidir se a SCHAHIN tinha capacidade técnica para ser contratada, todavia, o depoente levantou dúvidas quanto ao valor residual da sonda pois o contrato com a SCHAHIN era de operação e aquisição da sonda; (...) QUE o depoente não se recorda ao certo quantas vezes a matéria não foi aprovada na diretoria executiva, mas se lembra que o tema voltou com os questionamentos que o declarante apresentou; (...) QUE nas outras fases de contratação o declarante apresentou outros questionamentos; QUE não houve um pedido do ex-presidente GABRIELLI para aprovação do projeto da SCHAHIN; QUE na época da contratação o cenário da indústria de petróleo estava muito aquecido, razão pela qual ficaria difícil contestar uma contratação da área internacional; (...) QUE por volta de 2010 ou 2011 se recorda que a SCHAHIN ficou inadimplente com a PETROBRAS, sendo que o declarante propôs o cancelamento do contrato pois havia uma cláusula que permitia isso; (...) QUE a proposta do declarante era cancelar o contrato de leasing, mas o que foi aprovado foi a proposta alternativa de que a PETROBRAS pagaria diretamente a subsidiária.

244. Deve-se considerar, também, que não foi cogitada a responsabilização do Sr. Almir Guilherme Barbassa no Relatório de Fiscalização do TCU (peças 75 a 77, TC 010.851/2016-0), ou no âmbito da CPI da Petrobras (Doc. 08) e da Comissão Interna de Apuração da Petrobras (CIA) (peça 94). Ademais, no âmbito da CVM, o defendente foi absolvido das acusações.



245. *Considera-se, assim, haver elementos suficientes para afastar atuação dolosa do Sr. Almir Guilherme Barbassa relativamente ao processo de contratação em questão.*

246. *A avaliação da conduta do gestor, contudo, não se restringe a verificar eventual ação dolosa, mas também verificar se ele eventualmente cometeu erro grosseiro, de forma a caracterizar culpa grave, atraindo sua responsabilização. Quanto a isso faz-se necessário tecer considerações sobre a definição de atuação com erro grosseiro.*

247. *O erro grosseiro é definido como aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. Frise-se que, o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica necessariamente responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.*

248. *A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público devem ser consideradas em eventual responsabilização. O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo. A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes. Observa-se que as afirmações acima encontram respaldo no Acórdão 2012/2022-Segunda Câmara, Ministro Relator Antônio Anastasia:*

19. Como se vê, a LINDB estatui que o agente público responderá pessoalmente por erro grosseiro ou dolo, praticamente nivelando a gravidade das duas condutas. Todavia, não conceituou "erro grosseiro". Esse conceito foi somente trazido pelo Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, em seu art. 12, § 1º, ao regulamentar o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB (grifos meus):

"Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

249. *Em resumo, a responsabilização de gestores no âmbito do TCU exige a caracterização de dolo ou erro grosseiro, conforme estabelecido pelo Decreto 9.830/2019 e pela LINDB, alterada pela Lei 13.655/2018. O conceito de erro grosseiro é definido como uma conduta manifesta, evidente e inescusável, praticada com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, e a mera causalidade entre a conduta e o dano não é suficiente para a responsabilização, a menos que seja comprovado dolo ou erro grosseiro.*

250. *Quanto a esse aspecto mostra-se questionável, por um lado, a razão pela qual o gestor, mesmo diante de alertas emitidos pela área técnica da Petrobras, ter aprovado a contratação direta da empresa, visto que tal modalidade de contratação requer aumento do rigor na sua aprovação. Como se viu, havia questionamentos quanto à capacidade técnica da empresa, fato que corroborou na sua responsabilização.*

251. *Por outro lado, a defesa trouxe elementos que merecem maiores reflexões.*

252. *O gestor em questão era diretor financeiro da Estatal, sendo que os principais questionamentos relativos à contratação tratavam de aspectos alheios a sua área de atuação.*

253. *Relatório de Auditoria da Petrobras (peça 79) deixa claro a autonomia da Diretoria Internacional da Estatal para atuação no caso no sentido de que competia à Área Internacional a*



avaliação da necessidade do projeto, das condições técnicas apropriadas das sondas, da competência da empresa operadora e da obediência às regras do processo de contratação.

Governança

O recebimento de propostas, as negociações e assinatura de memorandos de entendimento foram realizados sem prévia autorização da Diretoria Executiva, revelando a elevada autonomia detida pela área Internacional

254. Por essa ótica, mostra-se razoável a justificativa de que o defendente não desconsiderasse as opiniões do Diretor da Área Internacional e de toda a sua respectiva unidade – área de competência em discussão – as quais foram fundamentadas em documentos e pareceres técnicos de inidoneidade desconhecida à época.

255. Julga-se parcialmente procedente a alegação da defesa de que o Sr. Almir Barbassa, ainda que não tenha impedido a contratação, apresentou questionamentos à sua efetivação, como se pode verificar no trecho abaixo do relatório da decisão da CVM (peça 92), em que é ressaltado que o defendente fez diversas objeções financeiras ao projeto, resultando no adiamento da deliberação da contratação, por repetidas vezes, em razão da sua discordância:

33. Em 06.12.2007, é aprovada a assinatura de acordo entre a Petrobras e a Schahin (HoA), mas, em 17.07.2008, a Diretoria Executiva não aprova – isto é, mantém em pauta – a proposição de ingresso da Schahin como sócia da SPE a ser constituída. Em seu depoimento, o ex-diretor Almir Barbassa destacou que a estrutura inicial apresentada, em que a Schahin e a Petrobras eram proprietárias da sonda, não era atrativa para a Petrobras do ponto de vista financeiro. De acordo com o depoente, tratava-se de um investimento de fácil financiabilidade, visto que o próprio navio seria a garantia do financiamento. Contudo, como a Schahin seria vista pelo credor como subinvestment grade, ao passo que a Petrobras seria vista como boa devedora, investment grade, seria cobrado do conjunto uma taxa maior do que a Petrobras pagaria sozinha.

34. Assim, segundo Almir Barbassa, o projeto foi e voltou para a pauta da Diretoria Executiva por, pelo menos, seis meses, até que o assunto voltou com uma proposta em que a Schahin não mais seria sócia da Petrobras, mas apenas operadora da sonda.

(...)

*(ix) nas apresentações à Diretoria do projeto de aquisição da sonda Vitória 10.000 tinha a sensação de que ocorreria a aprovação – não havia questionamentos pertinentes. **Com exceção de Almir Barbassa, que fazia objeções financeiras pelo fato de a Schahin ser uma sociedade de menor porte e não ter como aportar capital, como fizera a Mitsui. (grifado)***

256. Trechos ainda da decisão da CVM indicam a possibilidade de que a atuação do gestor pode ter contribuído para redução do dano da contratação (peça 92):

72. Nesse contexto, o dano à Companhia teria sido ainda maior se Almir Barbassa não tivesse questionado a condição da Schahin de sócia da Petrobras para a aquisição do navio-sonda.

257. O voto da referida decisão registra que a adoção de modelo distinto de contratação se deu em virtude de questionamentos do defendente, demonstrando que dentro da sua área de atuação o gestor impôs obstáculos à contratação (peça 93):

141. Não fosse o questionamento do então Diretor Financeiro Almir Barbassa quanto à financiabilidade do referido modelo (fls. 783) na reunião da Diretoria Executiva de 17.07.2008, a contratação teria efetivamente envolvido a participação da Schahin como sócia da Petrobras no negócio. A partir de tal questionamento, contudo, adotou-se modelo diverso, de modo que a Schahin não deteria mais participação na SPE, mas seria a operadora responsável pelo navio-sonda, em contrato em moldes semelhantes ao da Transocean.

258. Nesse sentido, mostra parcialmente aceitável, também, a alegação de ser indevida a conduta atribuída ao defendente pelo TCU de o defendente não ter oposto qualquer questionamento à contratação do Grupo Schahin:

- votar favoravelmente, sem opor qualquer questionamento, à aprovação da contratação da Schahin por parte da Diretoria Executiva da Petrobras para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000, sem a abertura de qualquer procedimento concorrencial e sob a falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais” (...)

259. Como se pode constatar, o gestor opôs questionamentos, que se não impediram a contratação, impuseram obstáculos a sua concretização, havendo indícios de que sua atuação pode ter contribuído para redução do dano.



260. Ademais, situação similar já foi considerada pelo TCU com o objetivo de evitar a atribuição de responsabilidade a indivíduos que não estavam envolvidos em esquemas fraudulentos. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão 121/2021-TCU-Plenário, nos autos do TC 014.889/2018-8, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que leciona: (...)

23. De início, chama atenção o fato de que, mesmo diante da vasta documentação que compõe este processo – proveniente de auditorias empreendidas por esta Corte e do compartilhamento de provas no âmbito da rede de controle – **não foi identificado qualquer indício de que esses agentes tenham participado dos aludidos atos de corrupção.**

24. Embora, **a rigor, assista razão à unidade instrutora quanto à existência de irregularidades nas condutas dos responsáveis – que atuaram na elaboração, aprovação ou revisão de aditivos, ou na emissão de ordens de serviço** –, pergunto-me se, em um ambiente notadamente contaminado pelas más intenções da alta administração da Eletronuclear, mancomunada com a empresa contratada, seria ouvida a voz de qualquer gestor técnico porventura bem intencionado que viesse a se manifestar contrariamente aos instrumentos e atos concebidos com a intenção de viabilizar ou perpetuar a sangria do contrato em questão.

25. Mais ainda, questiono se a eventual boa vontade de um orçamentista ou engenheiro não poderia ter sido retaliada por aqueles que tinham interesse no prosseguimento do tão azeitado esquema.

26. **A verdade é que, em situações desse tipo, em que a corrupção é o principal pilar que sustenta a execução de um empreendimento, há pouca liberdade para que o homem médio aja com a integridade técnica que dele se espera.**

27. **Diante da dúvida quanto à culpabilidade dos agentes, considerando que a solidariedade passiva é uma faculdade do credor e visando à eficiência processual, pugno pela não realização dessas treze citações propostas** pela SeinfraOperações. (grifos e destaque acrescidos)

261. Diante de todos os elementos expostos, considera-se não restar caracterizado ter o gestor em questão atuado com culpa grave, de forma manifesta, evidente e inescusável, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, nos termos indicados pelo Acórdão 2012/2022-Segunda Câmara.

262. Acolhe-se, assim, as alegações de defesa, propondo-se o afastamento do defendente do rol de responsáveis.

Da defesa de Luis Carlos Moreira da Silva

263. Luis Carlos Moreira da Silva foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta:

- endossar a contratação da Schahin para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000 sem qualquer procedimento concorrencial sob a falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais”, quando deveria ter se absterido de atuar em conluio para indevidamente viabilizar contratações ilícitas e causadoras de dano à sociedade de economia mista da qual empregado, conforme previsto no art. 482, “a”, da CLT e nos arts. 186 e 927 do Código Civil.

264. Em resposta apresentou alegações de defesa (peça 348) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.

Da Nulidade Processual

265. A defesa afirma que a responsabilização do Sr. Luis Carlos Moreira da Silva estabelecida no Acórdão 1615/2023-PL padece de nulidade absoluta, pois se vale explicitamente de elementos oriundos de processos considerados nulos para a justificação da citação dos supostos responsáveis pelo ilícito.

266. Busca justificar sua afirmação lembrando que a presente TCE se iniciou a partir das investigações realizadas no âmbito da Operação Lava Jato e, conseqüentemente, está fundamentada em informações e elementos produzidos nas respectivas ações penais, as quais recentemente tiveram as suas conclusões anuladas com a remessa dos processos à Justiça Eleitoral.



267. Alega que, apesar disso, o TCU não procedeu as retificações necessárias para a preservação dos princípios do devido processo legal e da motivação do ato administrativo na Corte de Contas.

268. Opõe-se ao fato de o TCU sustentar não haver óbice a citação de resumos e descrições realizadas nas decisões anuladas como artifício de contextualizar ou introduzir questões apresentadas no TC 017.900/2017-4.

269. Requer, com base nesses argumentos, o reconhecimento da nulidade da proposta de citação, com a devolução dos autos à autoridade técnica para retificação dos vícios apontados e nova avaliação sobre a justificativa das citações dos supostos responsáveis.

Análise

270. O tema em comento já fora enfrentado acima quando foi colocado que a citação do responsável se deu em função de ele ocupar um cargo na alta direção da Petrobras sem opor questionamento, mesmo havendo indicação de que a empresa contratada não detinha a necessária qualificação técnica, com o agravante de se tratar de processo não concorrencial.

271. No caso presente, o agente endossou uma contratação vultosa sem procedimento concorrencial, sem justificativas técnicas adequadas a uma contratação direta, em condições desvantajosas para a Estatal. Mesmo se tratando de uma empresa de economia mista, não se admite a ausência de processo concorrencial sem que este seja plenamente justificado, o que não se verifica nos autos. Esse é o teor da conduta atribuída ao agente, conforme acima descrito.

272. Da mesma forma que anteriormente, a defesa aqui também não trouxe justificativas para esse aspecto da citação do gestor. Ao contrário, ele endossou a contratação da empresa nessas condições.

273. Frisa-se que foi o processo de contratação, amplamente questionável pela própria auditoria interna da Petrobras, envolvendo valores vultosos, sem adequada análise técnica, feita de forma apressada e em bases desvantajosas para a Petrobras, a razão da responsabilização e citação dos agentes envolvidos, em que pese os elementos de prova terem sido utilizados como plano de fundo.

274. Ocorre que esses fatos questionáveis se ajustam às informações vindas dos inquéritos da OLJ que demonstram favorecimento indevido à contratada por meio de pagamento de propina a agentes públicos. De outra forma, a contratação direta de uma empresa com qualificação técnica questionável, em bases desfavoráveis para a contratante, não encontra respaldo em um processo idôneo de contratação. Pelo menos a defesa não trouxe elementos que justificassem esse fato.

275. Rejeita-se, assim, o requerimento quanto ao reconhecimento da nulidade da proposta de citação.

Do Histórico Funcional e Profissional – Do Histórico de Aquisição do Navio-Sonda Vitória 10000

276. A defesa expõe o histórico profissional do defendente destacando que ele entrou na Companhia por meio de concurso público em 1974.

277. Prossegue afirmando que desde de então teve atuação destacada em vários setores na área de engenharia, assumindo, em função de sua dedicação à Estatal e conhecimento adquirido ao longo de sua carreira, a Gerência Executiva da Diretoria Internacional da Petrobras.

278. Passa a seguir, ao histórico de aquisição do Navio-Sonda Vitória 10000, buscando justificar ter o defendente atuado meramente no exercício das atribuições inerentes ao cargo de gerente executivo.

279. Expõe, inicialmente, que ele teria atuado como gerente executivo para desenvolvimento de negócios (INTER/DN) da área internacional, sempre diretamente subordinado ao Diretor do setor, Nestor Cuñat Cerveró, e, indiretamente, à Diretoria Executiva, razão pela qual não tinha, isoladamente, autonomia na tomada de decisão, não tendo cometido nenhum ato ilícito.

280. Esclarece que deixou o cargo na gerência executiva em fevereiro de 2008, enquanto o contrato foi firmado tão somente em 28/1/2009, sem a sua participação.

281. Destaca que à época dos fatos a contratação estava alinhada com os objetivos e interesses constantes no plano estratégico da Petrobras, estando a empresa inserida em um contexto de



expansão da exploração evidenciado por inúmeros relatórios e decisões, justificando a contratação de mais um navio-sonda com o grupo empresarial Schahin.

282. *Acrescenta que as aquisições das sondas teriam sido embasadas por pareceres jurídicos.*

283. *Ressalta que a formulação dos estudos geológicos extrapola a função do Sr. Luís Carlos Moreira da Silva à época dos fatos, sendo que qualquer eventual erro apontado em razão desses fatos não seria de responsabilidade do defendente.*

284. *Alega que o “insucesso” dos investimentos não pode ser tomado como prova de que o defendente atuou de forma fraudulenta para garantir a contratação das sondas, tanto a Petrobras 10.000, quanto a Vitoria 10.000, objeto da presente TCE, uma vez que as sondas cumpriram seu papel plenamente: executaram os furos nos locais e profundidades determinadas pelos geólogos.*

285. *Julga ter demonstrado, assim, a partir do contexto histórico, a ausência de elementos para responsabilização do Sr. Luís Carlos Moreira da Silva, tendo o mesmo atuado nos estritos limites do cargo exercido na Petrobras, em subordinação de profissionais hierarquicamente superiores e respaldado em relatórios e análises das áreas técnicas.*

Da Ausência de Ato Ilícito Passível de Responsabilização.

286. *A defesa busca demonstrar a ausência de conduta, nexa causal, dolo, má-fé ou erro grosseiro atribuível ao defendente.*

287. *Lembra, inicialmente, que a Ação Penal correlata aos fatos cotejados na presente Tomada de Contas Especial foi anulada pelo STJ, sendo certo dizer que não há nada que indique ou sugira a prática de qualquer tipo de ilícito pelo Sr. Luís Carlos Moreira da Silva.*

288. *Esclarece que o cargo de Gerente Executivo da Área Internacional pressupõe a realização de inúmeros atos que, qualquer que fosse a pessoa aposta no cargo ocupado pelo defendente, teria agido da mesma maneira.*

289. *Assevera que não há nenhum elemento probatório que indique, ainda que remotamente, que o interessado tenha agido de forma a lesar o patrimônio da empresa para o qual prestou serviços ao longo de quase toda a sua vida profissional.*

290. *Destaca que o defendente foi exonerado do cargo em 17/3/2008, se aposentou da Companhia em setembro do mesmo ano, e, dessa maneira, somente participou da fase inicial de negociações para a contratação do Grupo Schahin como operadora do navio sonda Vitória 10.000, visto que o contrato foi assinado em 28/1/2009.*

291. *Ressalta que o cargo exercido pelo Interessado não detinha poder decisório algum, mas sim direta subordinação ao Diretor da Área Internacional, sendo que todas as supostas condutas ilícitas descritas atribuídas a ele seriam, essencialmente, inerentes ao cargo que ele exercia dentro da Companhia.*

292. *Dessa forma, nada além de mera confecção de relatórios supostamente “otimistas” teria sido atribuído ao Sr. Luís Carlos Moreira da Silva, o qual não elaborou e nem assinou nenhum relatório técnico, pois, além de não ser da sua responsabilidade, não tinha conhecimento técnico para tal. Como Gerente Executivo, teria assinado o DIP (Documento Interno da Petrobras), que tinha como um dos seus anexos o relatório técnico que justificava a contratação.*

293. *A participação do Sr. Luís Carlos Moreira da Silva teria sido sempre conectada à suposta “representação” de Fernando Soares e ao seu superior direto, o Diretor da área internacional, Nestor Cuñat Cerveró, que teriam participado das alegadas reuniões e acertado quanto à distribuição dos valores ilícitos. Nenhuma conduta lhe é atribuída direta e individualmente, o que reforça a não realização de qualquer ato irregular.*

294. *A defesa alega, nesses termos, que inexistindo prova de ato irregular pelo defendente, inexistiria prova de dolo específico, não podendo sofrer pena de forma objetiva, visto que o dolo ou a má-fé não se presumem.*

295. *Apela para a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em que foram vedadas decisões no campo do direito administrativo baseadas em valores abstratos e em conceitos jurídicos indeterminados que não observem a realidade concreta.*



296. Diante do que foi exposto, requer o reconhecimento da impossibilidade de responsabilização do Sr. Luís Carlos Moreira da Silva, com a total improcedência das alegações em seu desfavor, haja vista a ausência de irregularidade em seus atos.

Análise

297. Lembra-se, inicialmente, que a citação do defendente se deu essencialmente em função de ele ter endossado a contratação em questão, sem procedimento concorrencial, sem justificativas técnicas adequadas e em condições desvantajosas para a Estatal. As fraudes envolvendo a contratação foram mencionadas como parte do contexto, mas não como a causa dos danos.

298. Deve-se lembrar ainda que a Diretoria Internacional da Petrobras, diretoria a qual o defendente era Gerente Executivo à época dos fatos, era a responsável pelas negociações envolvendo a contratação em comento, com ampla autonomia para esse fim conforme alhures demonstrado.

299. Não restou demonstrado nas justificativas de defesa haver motivo para a contratação de grande vulto da Schahin Engenharia sem um processo concorrencial, principalmente quando suas credenciais técnicas foram questionadas pela auditoria interna da Petrobras.

300. O trecho a seguir, extraído da instrução à peça 150 demonstra que a falta de qualificação técnica da empresa já seria motivo para arguir até mesmo a sua participação em um processo concorrencial visando a empreitada, o que não dizer de uma contratação direta como foi feita:

204. Sobre a falta de amparo técnico para a contratação, o engenheiro Eduardo Musa ainda assinalou que havia outras companhias melhor capacitadas para operar o navios-sonda Vitoria 10.000, como a Transocean e a Pride (peça 148, E03, p.28). **A Schahin Engenharia operava o navio-sonda Lancer NS-09, com características bem diversas do Navio-Sonda Vitória 10.000, a começar pelo fato de que o primeiro era mais antigo e operava entre 1.800 e 2.000 mil metros, enquanto o segundo era moderno e operava em águas profundas de até 3.300 metros (peça 148, E03, p.40-41).**

205. Auditoria interna realizada pela Petrobras em 2015 ratifica a informação de que a contratação da Schahin para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000 não teve amparo em critérios técnicos idôneos.

206. Nesse sentido, além de não ter havido concorrência, consulta ao mercado ou mesmo pesquisa de preços, **a falta de respaldo técnico para a seleção direta da contratada foi refletida no relatório da referida auditoria interna** nos seguintes termos (peça 79, p. 17):

O argumento apresentado para escolha da Schahin como operador, que consta no item 9 do DIP INTER-DN 17/2007, aprovado pela Diretoria Executiva por meio da Ata 4.624, de 18/01/2007, de que a Schahin International era detentora dos melhores índices operacionais na Bacia de Campos não se confirmam pelos documentos de avaliação da contratada relativos àquele período. Entre 2006 e 2007 a Schahin era operadora de uma única sonda, o NS-09, detentora de índice NPT16 melhor que a média, mas com índice IES17 semelhante à média. Ou seja, o NS-09 apresentava maior produtividade em razão do tempo de operação e não por sua eficiência.

301. Observa-se que essas questões formuladas objetivamente na instrução precedente, não foram contraditadas na peça de defesa.

302. Quanto a isso, lembra-se que há indicação de que o recebimento de propostas, as negociações e assinatura de memorandos de entendimento foram realizados sem prévia autorização da Diretoria Executiva, revelando a elevada autonomia detida pela área Internacional, frise-se, tendo o gestor em questão como seu Diretor Executivo e que não apresentou questionamentos a tais negociações, mas, pelo contrário, as endossou.

303. As negociações para contratação da Schahin, objeto da presente TCE, ocorreram, obviamente, em período anterior à efetivação do contrato, quando o defendente ocupava o cargo de Diretor Executivo da Diretoria Internacional, tendo ele atuado nessas negociações, conforme expresso nos autos, o que torna sem efeito a alegação de que ele teria sido exonerado em data anterior à efetivação do contrato.

304. Discorda-se que não haja nenhum elemento probatório que indique, ainda que remotamente, que o interessado tenha agido de forma a lesar o patrimônio da empresa para o qual prestou serviços.



305. Há elementos que indicam que o agente em questão agiu de forma a lesar o patrimônio público e que esses elementos harmonizam-se com a ocorrência de uma contratação sem concorrência e sem o devido amparo técnico, como se pode verificar nos trechos abaixo (peça 150):

68. Em 19/10/2017, no âmbito da ação penal 5014170-93.2017.4.04.7000/PR, foi proferida sentença (peça 83, destes autos) condenando os réus:

(...)

Luis Carlos Moreira da Silva:

a) por três crimes de corrupção passiva, pela solicitação e recebimento de vantagem indevida para si e para outrem nos contratos celebrados pela Petrobrás para construção do Navio-Sonda Petrobras 10000 e do Navio-Sonda Vitoria 10000 e no contrato celebrado pela Petrobrás para operação do Navio-Sonda Vitoria 10000 (art. 317, §1º, do CP); e

b) por crime de lavagem de dinheiro do art. 1º, caput, inciso V, da Lei nº 9.613/1998, consistente na participação da ocultação e dissimulação do produto do crime recebido por Eduardo Costa Vaz Musa proveniente de acertos de corrupção nos contratos de fornecimento dos Navios-Sondas Petrobrás 10000 e Vitória 10000, através da utilização de contas secretas em nome de off-shores.

(...)

155. Confirmando a articulação entre gestores da Petrobras com o intuito de viabilizar a contratação da Schahin para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000 em troca da quitação de dívida contraída pelo PT, o Sr. Eduardo Costa Vaz Musa admitiu em juízo (peça 148, E03, p. 20):

Eduardo Musa: Houve uma conversa comigo dizendo que essa segunda sonda seria contratada para ser operada pela Schahin.

Juiz Federal: Quem falou isso para o senhor?

Eduardo Musa: Tanto o diretor Nestor, quanto o **Moreira**, que era o meu gerente executivo. **(grifado)**

(...)

Juiz Federal: E o motivo da proposição da Schahin como operadora qual seria?

Eduardo Musa: O que me foi colocado, tanto pelo **Moreira**, como o Nestor, que seria por um acerto de uma dívida do PT com o Banco Schahin, de um empréstimo que havia sido feito. **(grifado)**

161. De fato, do interrogatório do Sr. Eduardo Costa Vaz Musa constou alusões indiretas ao papel desempenhado pelo Sr. José Carlos Costa Marques Bumlai para a contratação da empresa que iria operar o Navio-Sonda Vitória 10.000, valendo transcrever o seguinte trecho (peça 148, E03, p. 27):

Juiz Federal: O senhor teve conhecimento na época do envolvimento do senhor Bumlai nessa negociação?

Eduardo Musa: Sim. Tanto dito pelo Fernando Schahin, quanto pelo **Moreira**.

Juiz Federal: E o que foi dito para o senhor?

Eduardo Musa: Que o Bumlai era o responsável pelo PT em coordenar essa contratação da Schahin pra quitação da dívida. **(grifado)**

202. Sobre o fundamento adotado pela Petrobras para a contratação da Schahin sem concorrência, o Sr. Eduardo Costa Vaz Musa admitiu (peça 148, E03, p. 22-23):

(...)

[Eduardo Musa]: Seria a minha área, quer dizer, existe um estudo lá dentro da minha área que mostrou que havia o relatório do AIP que dava esse resultado de performance bom deles.

Juiz Federal: Sim, mas o senhor mesmo está dizendo que esse relatório não é tecnicamente correto, então.

[Eduardo Musa]: Ele é fraco, quer dizer, ele poderia ser questionado se a diretoria quisesse, porque a amostragem é muito pequena. *[Grifei]*

Juiz Federal: E isso foi solicitado, essa argumentação técnica, ao senhor, explicitamente?

[Eduardo Musa]: Sim, senhor.

Juiz Federal: Quem solicitou ao senhor isso?



[Eduardo Musa]: *O Moreira [Luis Carlos Moreira], o gerente executivo [da Área Internacional da Petrobras].*

Juiz Federal: *O senhor pode ser mais claro, assim, ele solicitou ao senhor que precisava de uma justificativa técnica pra contratar a Schahin, sem concorrência, foi isso?*

[Eduardo Musa]: *Exatamente, quer dizer, não desse jeito, mas foi da seguinte maneira: a Schahin era ponto pacífico, essa unidade seria construída para a Schahin operar, então ele solicitou que eu criasse meios de modo a proporcionar a contratação da Schahin. (grifado)*

306. *Oportuno lembrar novamente o teor do Acórdão 1615/2023-PL: não se verifica óbice em referenciar resumos e descrições realizadas pelo juízo declinante como mero artifício de contextualizar ou introduzir questões que serão apresentadas.*

307. *Contudo, ainda que se desconsidere tais informações como elemento probatório como requisitou a Defesa, o histórico das ações do gestor em questão relativamente às contratações envolvendo o Navio-Sonda Vitória 10000 permitem concluir ter ele agido com extrema negligência, ou culpa grave, pois como Gerente Executivo da Diretoria Internacional, diretoria essa responsável pelas negociações da referida contratação direta, deveria ter refutado a contratação e não endossado.*

308. *Rejeita-se, portanto, as alegações de defesa, mantendo a responsabilização do gestor nos termos propostos na instrução precedente (peça 150).*

Da defesa de Jorge Luiz Zelada

309. *Jorge Luiz Zelada foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta: - submeter, propor e votar favoravelmente à aprovação da contratação da Schahin por parte da Diretoria Executiva da Petrobras para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000 a despeito da falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais”, quando deveria não ter levado a matéria à apreciação do referido colegiado e assim obstado a concretização de contratações ilícitas e causadoras de dano à sociedade de economia mista da qual dirigente, conforme previsto no art. 155, I, da Lei 6.404, de 15/12/1976 e nos arts. 186 e 927 do Código Civil, bem como no art. 33 do Estatuto da Petrobras;*

310. *Em resposta apresentou alegações de defesa (peça 339) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.*

Fatos e fundamentos que demonstram a ausência de irregularidade imputável a Zelada

311. *A defesa inicia suas argumentações afirmando que não se pode imputar à Jorge Zelada qualquer irregularidade, tanto pela ausência de dolo ou erro grosseiro na sua atuação, quanto pela ausência de imputação específica e detalhada de quais seriam as condutas irregulares.*

312. *Esclarece que, nos termos do Decreto 9.830/2019, a atuação meramente culposa não seria suficiente para ensejar a responsabilização do gestor, visto que o erro grosseiro, por essa norma, se caracteriza somente através da culpa grave, entendida como ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.*

313. *Afirma, então, que atuação de Zelada não se encaixa em nenhuma situação de erro grosseiro e, muito menos, de dolo, não havendo qualquer indicio de irregularidade evidente e perceptível.*

314. *Buscando demonstrar tal afirmação expõe justificativas como segue, em síntese.*

315. *Quando se iniciaram as tratativas a respeito da futura operação do Navio-Sonda Vitória 10000, teria havido a indicação de que a empresa Schahin apresentaria ótimos índices de produtividade, o que a tornaria plenamente capaz de cumprir com o objeto da contratação que se buscava. Essa informação teria sido extraída do Documento Interno da Petrobrás (DIP) 78/2007 de 5/3/2007 (peça 148), que previu:*

Para o segundo navio [Navio-sonda Vitoria 10000], a Petrobrás já deseja iniciar as negociações com um futuro sócio operador, com uma participação entre 20% e 50% e para tanto, pretende-se assinar um ‘Memorandum of Understanding’ com a empresa Schahin Engenharia S/A, uma das detentoras dos melhores índices operacionais nas operações de águas profundas na Bacia de Campos. Esta participação de empresa nacional mostra o desejo claro de crescimento, de maior exposição no mercado internacional e uma associação estratégica com a Petrobrás.



316. Ademais, o DIP-INTER-DN 461/2008, elaborado pelo Gerente Executivo da Área Internacional e submetido por Zelada à votação pela Diretoria Executiva, teria apresentado especificações do negócio, após a aprovação pela Petrobras, no ano anterior, da construção de uma unidade de perfuração em águas ultra profundas.

317. O documento em questão teria sido fruto de extenso período de negociações e tratativas que envolveram setores diversos da Petrobras. Ou seja, teria ocorrido uma movimentação relevante para viabilizar a contratação, tendo sido apresentado a Zelada a modelagem final e as condições comerciais da estrutura do negócio.

318. A aprovação do referido DIP, agora questionada, teria então ocorrida após negociação que se estendia há anos, inserida em um contexto de campanha de exploração internacional de petróleo e gás pela Petrobras, descrito no Documento Interno do Sistema Petrobras – DIP INTER-DN 145/2010 (Peça 60).

319. Em resumo, a contratação da construção do navio-sonda teria ocorrido no início do ano de 2007, e ao final do ano de 2008, a Diretoria Executiva teria aprovado a modelagem e as condições comerciais de estrutura do negócio – inclusive de arrendamento e de operação do navio.

320. A defesa alega então que toda a negociação e as tratativas que levaram à contratação teriam sido anteriores à entrada de Zelada nos cargos de Diretor Internacional e Diretor Executivo (o que ocorreu em 4/3/2008, permanecendo no cargo até 20/7/2012). Na condição de Diretor Executivo, portanto, teria participado apenas enquanto membro da Diretoria, tendo pautado a deliberação e votado favoravelmente à contratação acompanhando a manifestação técnica que apontava favoravelmente a ela.

321. Tal fato teria sido demonstrado e comprovado na esfera penal, tendo sido a informação fornecida pelo Sr. Eduardo Costa Vaz Musa (Peça 78 – Sentença da Ação Penal – fl. 57-58):

260. Eduardo Costa Vaz Musa ainda admitiu que recebeu propinas do Grupo Schahin em decorrência do contrato. Teria recebido a oferta do pagamento da propina do acusado Fernando Schahin. Os pagamentos foram efetuados na conta em nome da off-shore Debase Assets que mantinha no Banco Julius Bär em Genebra, na Suíça. Declarou não ter conhecimento se outros agentes da Petrobrás também teriam recebido propinas por esse contrato do Grupo Schahin.

261. Declarou ainda ter recebido a informação do direcionamento do contrato ao Grupo Schahin pelo Diretor Nestor Cuñat Cerveró e pelo gerente executivo Luiz Carlos Moreira. **Porém, não tratou com Jorge Luiz Zelada, que substituiu Nestor Cuñat Cerveró como Diretor da Área Internacional**, pois a questão havia sido definida previamente. Também não tratou do assunto com José Carlos Costa Marques Bumlai, afirmando ainda não conhecê-lo. No entanto, declarou que lhe foi informado por Fernando Schahin e por Luiz Carlos Moreira de que José Carlos Costa Marques Bumlai “era o responsável pelo Partido dos Trabalhadores em coordenar essa contratação da Schahin para quitação da dívida” (grifado)

322. Nessa mesma linha, acrescenta a Defesa, o voto que fundamentou o Acórdão 1721/2022-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) deixou registrado a ausência de evidências de que o Sr. Zelada tenha recebido vantagens indevidas para distinguir a sua conduta de outros diretores que tenham atuado dolosamente:

45. (...) Se, por um lado, há evidências de conduta dolosa dos Srs. Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa, há fator distintivo na conduta do Sr. Jorge Zelada em relação a esses responsáveis, pois não consta dos autos nenhum indício de que o Sr. Zelada tenha recebido qualquer tipo de vantagem indevida em relação aos aditivos ou aos termos de transações extrajudiciais observados no ajuste ora em apreciação.

46. Assim, por uma questão de justiça distributiva, acolho os recursos de reconsideração do Sr. Jorge Zelada e julgo suas contas regulares com ressalva, dando-lhe quitação.

323. A defesa lembra que a responsabilidade atribuída à Diretoria Executiva é de que deveria ter questionado o relatório que lhe foi submetido a fim de identificar tais fraquezas.

324. Esclarece que esse entendimento levaria à conclusão de que seria incumbência da Diretoria Executiva, na prática, a revisão detalhada de atos e documentos técnicos que lhe são submetidos. Tal entendimento não merece prevalecer e, levado adiante, inviabilizaria completamente o fluxo de gestão e de decisão da Companhia.



325. *Acrescenta que o Decreto nº 9.830/2019 veta a responsabilização pelo gestor na forma da culpa “in vigilando”.*

326. *Ressalta que nenhuma das análises feitas até o presente momento, seja do TCU ou de outro órgão de controle, concluiu pela presença de dolo ou o erro grosseiro da conduta de Jorge Zelada.*

Absolvição de Zelada na Ação Penal nº 5061578-51.2015.4.04.7000

327. *A defesa esclarece que os fatos aqui tratados foram objeto da Ação Penal nº 5061578-51.2015.4.04.7000, que tramitou na 13ª Vara Federal de Curitiba.*

328. *Afirma que a sentença proferida no âmbito daqueles autos foi certa ao concluir que não há provas suficientes para sua condenação, já que não teria atuado diretamente nos fatos objeto da demanda, tampouco teria recebido vantagens indevidas em sua decorrência.*

329. *Destaca o trecho da sentença que concluiu que o contrato de operação do navio-sonda e o alegado direcionamento à empresa Schahin seriam decorrentes de ação de outros agentes e funcionários, que nem sequer trataram a esse respeito com Zelada:*

374. *Embora o contrato de operação do Navio-Sonda tenha sido celebrado durante sua gestão, em 21/08/2009, o direcionamento ao Grupo Schahin decorreu, como admitido, da ação direta do seu antecessor, Nestor Cuñat Cerveró, e foi aprovada em reunião de diretoria da Petrobras em 08/03/2007, ou seja, também durante a gestão do seu antecessor.*

375. *Ademais nenhum dos demais acusados declarou ter tratado dos aspectos ilícitos da contratação do Grupo Schahin pela Petrobras com Jorge Luiz Zelada.*

330. *Esclarece que pelas razões acima o Sr. Zelada foi absolvido dos crimes a ele imputados.*

331. *Do exposto, considerando a absolvição de Zelada na ação penal que tem por objeto os mesmos fatos e a mesma conduta que lhe é imputada nesses autos, e tendo em vista não haver qualquer prova que aponte para conclusão diversa, pugna-se pelo reconhecimento de procedência das alegações.*

Existência de justificativas técnicas que apontavam para a legalidade e pertinência da contratação

332. *A defesa busca demonstra a inexistência de irregularidade praticada pelo gestor sob a ótica da conduta a ele atribuída, de ter submetido à deliberação e aprovação da contratação e, também, pelo fato de a decisão da Diretoria Executiva ter se respaldado em argumentos técnicos.*

333. *Lembra que além dos argumentos técnicos, à época havia uma visão expansionista da área internacional, o que levaria a crer que a contratação do navio estaria alinhada aos objetivos e interesses da Petrobras, informação essa que consta no Relatório de Auditoria R-02.E.003/2015 da Petrobras (Peça 79):*

334. *Esclarece que a informação que se tinha era que a empresa Schahin apresentava uma alta performance na Bacia de Campos em unidades semelhantes por ela operadas, pelo que se apresentava de forma promissora para a prestação desse serviço. Essa teria sido a informação chegada até Zelada como Diretor da área internacional.*

335. *Ressalta que não se poderia esperar que o ora interessado, ou qualquer dos demais membros da Diretoria Executiva, tomassem pleno conhecimento quanto a toda a documentação e o contexto fático e técnico que levou à manifestação da área técnica. Da mesma forma, não incumbiria a eles questionar ou desacreditar a manifestação.*

336. *Diante de todo o exposto, foi requerido o afastamento da responsabilização pessoal do defendente, visto que sua conduta se pautou dentro de suas atribuições (Zelada, à época, ocupava o cargo de Diretor da Área Internacional da Petrobras e, com isso, integrava a Diretoria Executiva), como também se balizou pelos fins estabelecidos no estatuto social da empresa.*

Análise

337. *A defesa demonstrou fatos que devem ser sopesados na avaliação da responsabilização do agente em questão ante a conduta a ele atribuída na instrução preliminar (peça 150).*

338. *A aprovação da modelagem e as condições comerciais de estrutura do negócio, incluindo o arrendamento e operação do navio ocorreram em período anterior à entrada do Sr. Jorge Zelada nos cargos de Diretor Internacional e Diretor Executivo da Petrobras.*



339. Ademais, inexistem evidências de que o Sr. Jorge Zelada tenha recebido vantagens indevidas na contratação da empresa Schahin Engenharia para o arrendamento e operação do Navio-Sonda Vitória 10000, como se pode verificar no trecho a seguir (peça 150):

No mérito, a ação penal em primeira instância culminou com a condenação de diversas pessoas. Por sua clareza, toma-se emprestado o resumo constante no despacho proferido por aquele juízo (peça 745 da AP 5061578-51.2015.4.04.7000/PR):

A denúncia foi rejeitada em relação a Cristiane Barbosa Dodero Bumlai (evento 123).

A sentença, proferida no evento 589, absolveu Jorge Luiz Zelada e Maurício de Barros Bumlai.

340. A informação chegada ao Sr. Jorge Zelada quando assumiu a Diretoria Internacional, em um processo já adiantado de negociações, era a de que a empresa Schahin apresentava uma alta performance na Bacia de Campos em unidades semelhantes por ela operadas, pelo que se apresentava de forma promissora para a prestação desse serviço.

341. O Acórdão 1721/2022-Plenário fez distinção entre a conduta de diretores da Petrobras envolvidos em ilícitos daqueles não envolvidos em ilícitos, julgando regulares com ressalva as contas de Jorge Zelada, dando-lhe quitação.

342. Necessário ressaltar, por outro lado, que há indicação nos autos de que o Sr. Jorge Zelada teria recebido vantagens indevidas, contudo, fora do escopo do objeto da presente TCE, qual seja, a contratação da empresa Schahin Engenharia no arrendamento e operação do Navio-Sonda Vitória 10000. A título de ilustração destaca-se trecho da delação do Sr. Milton Taufic Schahin nos seguintes termos (peça 148, E04, p.12-13):

Milton Schahin: [...]. **Depois que o navio já estava operando** nós tivemos aí uma crise de liquidez e ficamos com alguns atrasos de pagamento das parcelas de leasing para a Petrobras, que fazia parte do conjunto da contratação. Eram parcelas volumosas, os valores eram muito altos e nós não estávamos conseguindo pagar. **Daí eu fiz um contato, pedi uma audiência com o diretor Zelada** [Jorge Luiz Zelada] pra expor pra ele a situação. [...]. Fiz então o pedido, nessa audiência eu expliquei pra ele: “Olha, nós pleiteamos que essa diferença seja incorporada ao débito e parcelada no saldo a pagar, com isso eu vou ter muitos anos pra pagar e vai se diluir ao longo do tempo, não vai... como se diz, não vai enforçar a gente no início do contrato”. Ele escutou, ele falou: “É, não sei, eu vou ver, preciso consultar, vou falar”. [...] e aí ele me falou: “Olha, eu preciso que você entenda que eu estou trabalhando pelo seu projeto, sempre trabalhei pelo seu projeto e nunca recebi nada. Agora você vem com esse pedido, que não é um pedido, não sei também se é possível ou não é possível, **mas quero dizer o seguinte: eu quero 5 milhões de dólares pra seguir em frente com o assunto.** [...]”.

343. Frisa-se que as análises aqui observam os limites estabelecidos pelo escopo da presente TCE que é o processo de contratação da empresa Schahin Engenharia S.A. Por essa ótica, o defendente não teria contribuído para a consumação do dano apurado, desfazendo o necessário nexo causal para sua responsabilização.

344. Diante desses fatos, considera-se admissível a alegação da defesa de que não caberia ao gestor em questão revisar toda a documentação e o contexto fático e técnico que levaram à manifestação da área técnica que detinha autonomia, expertise e credibilidade à época dos fatos, quando ainda não havia conhecimento de que atos atentatórios à Estatal vinham ocorrendo.

345. Quanto a isso, deve-se ressaltar que a modelagem final e as condições comerciais da estrutura do negócio teriam sido fruto de extenso período de negociações e tratativas que envolveram setores diversos da Petrobras.

346. Admissível, também, no caso concreto, a alegação quanto à vedação estabelecida pelo Decreto 9.830/2019 de responsabilização do gestor por culpa “in vigilando” e de que entendimento diverso a esse levaria à conclusão de que seria incumbência da Diretoria Executiva, na prática, a revisão detalhada de atos e documentos técnicos que lhe são submetidos.

347. Tal posicionamento encontra amparo no voto do Acórdão 2012/2022-Segunda Câmara, Ministro Relator Antônio Anastasia:



25. Não desconheço igualmente ter esta Corte já decidido que execução do convênio em desacordo com o Plano de Trabalho, conforme evidenciado no caso em exame, caracteriza erro grosseiro (Acórdão 6486/2020-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo):

(...) 26. Entretanto, para isso, é necessário que se evidenciem, de forma clara, os atos do ex-prefeito que tenham autorizado a execução de forma diversa à prevista, ou a realização de serviços de manutenção, necessários mas não previstos no instrumento original, sem o quê sua responsabilidade carece do necessário nexo de causalidade, resvalando para o lugar-comum da responsabilidade por culpa in vigilando, a qual, como visto, é vedada pela legislação de regência. (grifado)

348. Considerando, enfim, os aspectos e circunstâncias mencionados, ressaltando tratar-se de análise circunscrita ao objeto da presente TCE, julga-se pertinente a alegação quanto a ausência do cometimento de culpa grave por parte do gestor em questão.

349. Diante do exposto, recepciona-se parcialmente as alegações de defesa, propondo o afastamento da responsabilização do Sr. Jorge Luiz Zelada.

Da defesa de Nestor Cuñat Cerveró

350. Nestor Cuñat Cerveró foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta:

- autorizar, por meio de seus subordinados, o direcionamento dos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 à Schahin ciente de que, em troca, os sócios das empresas interessadas liquidariam dívida de agremiação política, bem como endossar a contratação da Schahin sem qualquer procedimento concorrencial sob a falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais”, quando deveria ter atuado em prol de contratações vantajosas para a Estatal e questionado as más condutas de seus subordinados, deles devendo saber, ou, se tendo conhecimento, deixou de agir para impedir a sua prática, viabilizando contratações ilícitas e causadoras de dano à sociedade de economia mista da qual dirigente, conforme previsto no art. 155, I, da Lei 6.404, de 15/12/1976 e nos arts. 186 e 927 do Código Civil;

351. Em resposta apresentou alegações de defesa (peças 342, 343, 344, 345, 346, 347) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.

352. Após um breve histórico e contextualização dos fatos envolvendo o defendente na presente TCE a defesa ratifica confirmar a narrativa já descrita – e devidamente comprovada – no bojo do Acordo de Colaboração Premiada celebrado com a Procuradoria-Geral da República.

353. Passa, então, a descrever seus argumentos de defesa como segue.

Do acordo de colaboração premiada: Espontaneidade, voluntariedade e efetividade em sentido amplo

354. A defesa inicia ressaltando que, voluntariamente, firmou Acordo de Colaboração Premiada com a Procuradoria-Geral da República, em 18 de novembro de 2015, Acordo homologado pelo I. Ministro Teori Zavascki do E. Supremo Tribunal Federal, nos autos da PET nº. 5.886, em 14 de dezembro de 2015 (Peça 343 – Acordo de Colaboração Premiada celebrado com a PGR e homologado pelo STF).

355. Destaca que desde a assinatura do referido Acordo o Colaborador tem cumprido espartanamente as cláusulas contratuais, não apenas permanecendo à disposição das Autoridades Policiais, ministerial e judicial para esclarecer os fatos narrados em seu Termo de Colaboração.

356. Esclarece que, conforme as informações prestadas pelo Ministério Público Federal no bojo da Ação Civil Pública nº. 5026108-17.2019.4.04.7000, em trâmite perante a 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Curitiba, os Acordos de Colaboração Premiada já contemplam a devolução de valores (Peça 344 – Comprovação de que os Acordos de Colaboração Premiada já contemplam a devolução de valores).

357. Menciona os autos da PET 5.886 em trâmite perante o E. Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do I. Ministro Edson Fachin, em 08.09.2021, no qual a D. Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Lindôra Maria Araújo, apresentou Parecer, esclarecendo dentre outros que:

(...) Inicialmente, como bem assinala a Orientação Conjunta nº. 1/2018 – Acordos de Colaboração Premiada, expedida pelas 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em seu capítulo V, item 39, as provas não poderão ser utilizadas contra os próprios Colaboradores para produzir punições além daquelas pactuadas no Acordo. (grifado)



358. *Ressalta que houve clara e inequívoca demonstração da intenção de colaborar do defendente que não só concordou com a imposição de medidas restritivas de sua liberdade, mas também, renunciou, por ser produto de atividade criminosa, a quaisquer direitos sobre valores mantidos em contas bancárias e investimentos no exterior, em qualquer país; comprometeu-se em entregar os bens que reconheceu ser produto ou proveito de atividade criminosa, ou seu equivalente em termos de valor; obrigou-se a abrir mão do direito ao silêncio e de falar a verdade, inclusive, em Ações Cíveis e Processos Administrativos.*

Determinação do STF para que o TCU proceda ao desentranhamento dos elementos de prova relacionados ao objeto do Acordo de Colaboração Premiada firmado pelo defendente ao Processos TC 017.900/2017-4 e 026.363/2015-1

359. *A defesa lembra que nos autos da PET nº. 5.886/DF, a Procuradoria-Geral da República apresentou manifestação, requerendo que fosse determinado o desentranhamento de todos os elementos de prova oriundos da Colaboração Premiada, por se tratar de elemento de prova produzido no âmbito criminal e obtido sem autorização judicial, dos Processos TC nº. 017.900/2017-4 e 026.363/2015-1 (Peça 345 – Manifestação da PGR, nos autos da PET nº. 5.886/DF, pelo desentranhamento de todos os elementos de prova oriundos da Colaboração Premiada do ora defendente, referente a estes autos).*

360. *Sustenta que a adesão aos termos do Acordo não pode ser compreendida como ato discricionário, sob o risco de violações ao bis in idem e ao princípio da segurança, à medida que o ora defendente seria penalizado na esfera administrativa novamente, e pelos mesmos fatos que noticiou no ajuste celebrado com o Ministério Público Federal.*

361. *Nesse sentido, afirma que os termos do Acordo de Colaboração Premiada estipulam a impossibilidade de se acatar que terceiros possam se valer dos termos do referido Acordo no que lhes interessa, mas rejeitá-los no que não lhes convém.*

362. *Reforça sua exposição sobre o tema, destacando que, muito embora o Acordo em apreço haja autorizado o compartilhamento das informações nas hipóteses cabíveis, delimitou limites aos efeitos sancionatórios, de modo que a utilização válida dos elementos de prova, públicos ou não, pressupõe a necessária adesão do órgão público às regras pactuadas.*

363. *A defesa alega então que, apesar das mencionadas restrições aos efeitos sancionatórios, o TCU rechaçou a adesão aos limites fixados no Acordo em prol do Colaborador, por considerá-la desvantajosa sob o ângulo ressarcitório.*

364. *Registra que inobstante a determinação do desentranhamento de todos os elementos de prova oriundos da Colaboração Premiada, o TCU considerou que não teriam sido encontrados elementos referentes à Colaboração Premiada do ora defendente, de modo que se limitou a informar que seriam removidos do documento instrutório as referências e depoimentos do Sr. Nestor Cuñat Cerveró.*

365. *Acrescenta que, apesar da referência feita ao desentranhamento determinado, a análise realizada pela SeinfraOperações aparenta ter sido superficial e conduzida de modo a tutelar as análises já realizadas e que apresentavam as propostas de citação posteriormente acolhidas, deixando de atender adequadamente à Decisão Monocrática proferida pelo E. Ministro Edson Fachin.*

366. *Alerta que tal procedimento do TCU, utilizando em seu convencimento elementos relacionados a Acordo não aderido por essa Corte de Contas, pode macular de nulidade capaz de macular todas as apurações realizadas na presente Tomada de Contas Especial.*

367. *Requer, diante dos argumentos expostos, que os autos sejam remetidos à Unidade Técnica para saneamento da nulidade invocada e que, posteriormente, seja elaborada nova proposta de citação, caso este Tribunal ainda entenda viável.*

368. *A defesa requisiu ainda o direito à produção de provas admitidas em Direito para que se possa dar efetividade à sua Colaboração.*

Análise

369. *Como se percebe, a defesa não se contrapôs propriamente à conduta atribuída ao agente em questão de direcionar, por meios espúrios, em benefício próprio por meio do recebimento de*



propina, a contratação da empresa Schahin Engenharia ou de endossar argumentos técnicos falaciosos para justificar tal contratação, a despeito do vultoso desvio de recursos públicos em prejuízo ao Erário.

370. *Ao invés disso, tratou de registrar a necessidade de se manter os benefícios oferecidos ao Colaborador da Justiça e que supostamente não estariam sendo adequadamente observados pelo TCU.*

371. *Importante, então, observar primeiramente que tais questões já foram parcialmente enfrentadas alhures quando ficou demonstrado que o processo de contratação amplamente questionável, envolvendo valores vultosos, sem adequada análise técnica, feita de forma apressada e em bases desvantajosas para a Petrobras seriam, por si, suficientes para indicar graves prejuízos à Estatal e, conseqüentemente, promover a responsabilização e citação dos agentes envolvidos independentemente da utilização dos elementos de prova decorrentes dessas apurações.*

372. *Quanto aos benefícios garantidos ao colaborador da justiça, o Tribunal de Contas da União tem um entendimento bastante detalhado e específico sobre o tema. A jurisprudência do TCU reflete uma abordagem que busca equilibrar a necessidade de punição com a promoção de comportamentos colaborativos que possam auxiliar na apuração de ilícitos e na recuperação de danos ao erário.*

373. *No que se refere à proteção ao Colaborador, o TCU se preocupa em proteger suas expectativas legítimas de não ser prejudicado pelas provas que ele mesmo forneceu. Isso significa que as informações fornecidas em um acordo de colaboração não devem ser usadas para sancionar o próprio colaborador em outras instâncias, a menos que haja provas autônomas (Acórdão 1214/2018/PL).*

374. *Ademais, acrescente-se, conforme consubstanciado no voto do condutor do Acórdão 2.619/2019-TCU Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que por meio do Aviso 864-GP/TCU, em oitiva na petição 5054741-77.2015.4.04.7000/PR, o TCU afirmou, por meio do seu presidente à época, que concederia os seguintes benefícios aos colaboradores:*

a) benefício de ordem na cobrança da dívida nas TCE em que empresas colaboradoras respondam solidariamente pelo débito junto a outras empresas;

b) reconhecimento da boa-fé, com seus naturais efeitos de extinção dos juros de mora sobre o montante da dívida (regimento interno do TCU, art. 202);

c) ressarcimento da dívida mediante parcelamento delineado de forma a respeitar a capacidade real de pagamento das empresas (ability to pay) a qual deverá ser atestada mediante procedimento analítico efetuado por agentes independentes de notório renome internacional;

d) abatimento, em cada uma das primeiras parcelas da dívida, dos valores já antecipados no âmbito do acordo celebrado pelo MPF, os quais passam a funcionar como um fundo reparador, providências que acarretarão diferimento do início do recolhimento do débito; e

e) supressão da multa proporcional ao débito, a qual, de outra forma, poderia alcançar 100% do valor atualizado do débito (lei orgânica do TCU, artigo 37).

375. *Foi esse o sentido do reconhecimento da condição de colaborador consubstanciada no Acórdão 1.279/2020-TCU-Plenário, relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, que consignou o seguinte, in verbis:*

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Paulo Roberto Costa e Pedro José Barusco Filho, sem prejuízo de assinalar a revelia de Renato de Souza Duque, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.3. considerar, preliminarmente, graves as infrações cometidas por José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Renato de Souza Duque, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270, § 1º, do RITCU, e, assim, inabilitar os aludidos responsáveis para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança pelo período de 8 (oito) anos na administração federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270 do RITCU;

9.4. considerar, preliminarmente, graves as infrações cometidas por Paulo Roberto Costa e Pedro José Barusco Filho, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270, § 1º, do RITCU, em



face da eventual possibilidade de inabilitar os referidos responsáveis para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança pelo período de 8 (oito) anos na administração federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270 do RITCU; suspendendo, todavia, a subsequente execução dessa medida e a correspondente prescrição da pretensão punitiva do TCU em favor dos aludidos colaboradores, diante do subjacente respeito aos acordos firmados judicialmente com o Ministério Público Federal;

376. *Como se observa, persiste o dever de ressarcir os danos causados, ainda que regularmente celebrado os acordos de colaboração pelo responsável. Com efeito, ainda que, em consequência dos acordos tenham sido obtidos importantes resultados na apuração das irregularidades apontadas nos autos, a assinatura de acordos de colaboração não gera a quitação integral do dever de ressarcir os danos causados ao erário, caso o valor do dano apurado por este Tribunal ultrapasse o valor total pactuado nos acordos de colaboração relativos à repatriação dos valores recebidos ilicitamente decorrente de atividades criminosos.*

377. *No entanto, a jurisprudência do TCU tem firmado entendimento favorável à possibilidade de compensação de pagamentos efetuados no âmbito de acordos de leniência e de colaboração premiadas, a título de ressarcimento de danos, multas de natureza indenizatória ou confiscos, em face dos valores de débitos imputados pelo TCU contra os responsáveis colaboradores, desde que configurada a identidade dos fatos gerados e do cofre credor.*

378. *Nesse sentido, cita-se os Acórdãos 2.677/2018-TCU-Plenário (Relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler), 2.619/2019 (Relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler), 2.688/2020-TCU-Plenário (Relator Exmo. Ministro André de Carvalho) e 422/2022-TCU-Plenário (Relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler).*

379. *No caso concreto, deve-se ressaltar que os valores pagos pelo colaborador à Justiça são passíveis de abatimento em ocasião posterior à condenação em débito, ou seja, é questão afeta à fase de execução de acórdão de condenação do TCU. Nesse próximo momento processual é quando o colaborador deverá comprovar que o eventual débito imputado foi contemplado nos valores já pagos, visto que a celebração de acordo de colaboração não afasta o dever de ressarcir os danos causados.*

380. *Quanto ao requerimento de produção de provas, a jurisprudência do TCU estabelece que, embora o direito ao contraditório e à ampla defesa seja garantido, a produção de provas no âmbito do TCU é predominantemente documental. Isso significa que as partes são responsáveis por apresentar as provas que considerem necessárias para sua defesa, sem a necessidade de autorização prévia do Tribunal para a produção de provas periciais ou testemunhais.*

381. *Cabe a parte interessada o ônus de apresentar as provas necessárias para demonstrar a regularidade de suas ações. O TCU não realiza perícias ou coleta de depoimentos, sendo responsabilidade do interessado trazer aos autos as provas que julgar pertinentes (Acórdão 4843/2017-Primeira Câmara; Acórdão 2454/2022-Segunda Câmara)*

382. *Rejeita-se, assim, o requerimento da defesa para que seja elaborada nova proposta de citação.*

Da defesa de Eduardo Costa Vaz Musa

383. *Eduardo Costa Vaz Musa foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta:*

- acatar ordem manifestamente ilegal do diretor e do gerente executivo do Área Internacional Petrobras para direcionar a empresas do Grupo Schahin os contratos e operação do Navio-Sonda Vitória 10.000, bem receber propinas pagas pela interessada para propor à Diretoria Executiva da Petrobras solução em que as dificuldades financeiras dela não impedissem a concretização do negócio, quando deveria ter se absterido de atuar em conluio para indevidamente viabilizar contratações ilícitas e causadoras de dano à sociedade de economia mista da qual empregado, conforme previsto no art. 482, “a”, da CLT e nos arts. 186 e 927 do Código Civil;

384. *Em resposta apresentou alegações de defesa (peças 288, 289, 290) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.*



Reconhecimento da condição de colaborador da justiça – Necessária adesão aos termos do Acordo de Colaboração Premiada, diante da utilização da colaboração prestada – Entendimento firmado na PET. 6352 do STF.

385. A defesa afirma que a presente TCE está fundamentada, primordialmente, em função das declarações do defendente à Justiça, no âmbito do seu Acordo de Colaboração.

386. Ressalta que a Colaboração do Sr. Eduardo Costa Vaz Musa trouxe luz à Operação Lava Jato, esclarecendo e subsidiando a produção de provas no sentido do correto julgamento e estabelecimento de penalidades em várias esferas, seja administrativa e criminal.

387. Acrescenta que, dessa forma, a colaboração prestada pelo Sr. Eduardo Costa Vaz Musa trouxe em seu bojo os esclarecimentos de inúmeras irregularidades (inclusive do caso em apreço), ressarcindo e reparando todos os danos causados.

Do efetivo ressarcimento e reparação dos danos – Cumprimento ao previsto no Acordo de Colaboração Premiada

388. A defesa informa que o defendente em razão do Acordo de Colaboração firmado, a título de perdimento, renunciou a USD\$ 3.200.000,00 e pagou a multa compensatória cível no valor de R\$ 4.500.000,00 à Justiça Federal.

389. Alega, então, que além do comprometimento em declarar tudo o que é de seu conhecimento sobre fatos escusos que envolveram Petrobras, o ora Requerente devolveu integralmente quaisquer valores que recebeu relacionados aos fatos narrados em sua Colaboração e pagou multa compensatória cível.

390. Requisitou, por fim, o acolhimento de suas alegações a fim de que haja a adesão por parte do TCU ao Acordo de Colaboração Premiada do Sr. Eduardo Costa Vaz Musa, diante da utilização dos elementos de prova produzidos pelo Colaborador.

Análise

391. Observa-se que aqui também a defesa não se contrapôs às ilegalidades cometidas na contratação ou a participação do Requerente nas fraudes envolvendo a referida contratação.

392. Buscou demonstrar, então, a efetividade da sua colaboração com a Justiça Federal na elucidação dos ilícitos, informando ter ressarcido integralmente aos cofres públicos os recursos por ele recebidos indevidamente e pago multa compensatória.

393. Esses aspectos já foram abordados anteriormente quando ficou esclarecido que o TCU reconhece a necessidade de manter os benefícios oferecidos aos colaboradores da justiça, podendo haver limitações à imputação de débitos e sanções adicionais, respeitando os princípios da boa-fé objetiva e da confiança legítima do colaborador no Poder Público, não obstante a necessidade de buscar o ressarcimento dos desvios de recursos apurados.

394. Considera-se, portanto, acolhida parcialmente as alegações de defesa.

Da defesa de Guilherme de Oliveira Estrella

395. Guilherme de Oliveira Estrella foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta:

- votar favoravelmente, sem opor qualquer questionamento, à aprovação da contratação da Schahin por parte da Diretoria Executiva da Petrobras para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000, sem a abertura de qualquer procedimento concorrencial e sob a falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais”, quando deveriam ter votado contrariamente à proposição, ou, ao menos, questionado a atribuição de relevante contrato à operadora que não ostentava suficientes capacidades técnicas e financeiras para o negócio e assim obstado a concretização de contratações ilícitas e causadoras de dano à sociedade de economia mista da qual dirigentes, conforme previsto no art. 153 e 155, II, da Lei 6.404, de 15/12/1976 e nos arts. 186 e 927 do Código Civil, bem como no art. 33 do Estatuto da Petrobras;

396. Em resposta apresentou alegações de defesa (peças 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.

Contaminação e nulidade da citação



397. *Observa-se, inicialmente, que a conduta atribuída ao Sr. Guilherme de Oliveria Estrella é a mesma atribuída aos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Paulo Roberto Costa (Espólio), Renato de Souza Duque e a Sra. Maria das Graças Silva Foster.*

398. *Os argumentos de defesa aqui são os mesmos proferidos relativamente a esse tema quando da exposição de defesa do Sr. Almir Guilherme Barbassa, acima analisada. Remete-se, portanto, a análise lá realizada para o aqui defendente.*

Prejuízo a Ampla defesa – Prescrição

399. *A defesa apresentou argumentos relativos ao prejuízo a ampla defesa e prescrição. Conforme esclarecido alhures, essas questões já foram superadas nas análises do tópico relativos aos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012 e por questão relacionada à economia processual os argumentos eventualmente trazidos relativos a esses temas não serão rediscutidos.*

O Gestor e o Contexto de sua Atuação – Regularidade da Atuação do Gestor

400. *A defesa traça, inicialmente, o histórico do Sr. Guilherme de Oliveira Estrella na Petrobras, empresa na qual ingressou em 1965, por meio de concurso público, iniciando seu trajeto na companhia como geólogo de poço, passando pelos cargos de geólogo de subsuperfície e de interpretação geológica de bacias sedimentares, até assumir o seu primeiro cargo gerencial como chefe do Setor de Interpretação Geológica das Bacias da Costa Leste Brasileira.*

401. *Destaca a atuação leal, competente e cuidadosa do defendente ao longo de 47 anos dedicados à Estatal que o levaram a assumir o importante cargo de Diretor de Produção e Exploração.*

402. *Informa que mesmo após passados mais de 9 (nove) anos da efetiva deflagração da “Operação Lava Jato”, não houve qualquer incriminação, por qualquer ato delituoso ao Sr. Guilherme de Oliveira Estrella.*

403. *Concluído o histórico, a defesa faz uma contextualização do período da contratação, destacando que o cenário econômico de alta no preço do petróleo e a própria atuação da empresa se mostravam favoráveis à contratação de novos navios-sondas.*

404. *Esclarece que o cenário fraudulento era desconhecido pelos gestores leais da Companhia à época, como é o caso do defendente, e seria causa direta da contratação realizada e dos prejuízos apontados pelo TCU.*

405. *Acrescenta que o voto do defendente favorável à aprovação teria ocorrido no limite da sua área de responsabilidade, mediante consideração de diversos pareceres e elementos fornecidos pela área responsável que amparavam a contratação, bem como sem o conhecimento da atuação fraudulenta que norteou o projeto.*

406. *A defesa passa então a trazer argumentos de forma a demonstrar a regularidade da atuação do gestor frente a contratação em questão, cujos aspectos essenciais são a seguir descritos, em síntese.*

407. *Quando da aprovação questionada, já teria sido celebrado há mais de um ano e nove meses, memorando de entendimento com a Schahin, conforme proposto pela Área Internacional (peça 79).*

408. *Além disso, o defendente não estava presente na reunião em que foi decidida a contratação da Schahin como operadora do navio-sonda Vitória 10.000 sem concorrência, de modo que não era possível questionar as premissas básicas já aprovadas (peça 92).*

409. *Na ocasião em que se decidiu quanto à contratação do Grupo Schahin, o defendente teria não apenas atuado embasado por premissas definidas anteriormente, por documentos técnicos das áreas especializadas e pelos cenários observados à época da decisão, como também, por diversas vezes, teria questionado aspectos do projeto, buscando sanear as fragilidades afetas à sua área de especialidade.*

410. *Nesse sentido, seria possível demonstrar que a contratação da Schahin foi embasada por diversos documentos técnicos que atestavam a viabilidade e a regularidade do processo de contratação, contando com posicionamentos favoráveis de profissionais especializados (peça 44, item 4).*



411. Ainda que o TCU apontasse que a Schahin não possuía os melhores índices, não haveriam dúvidas de que a empresa operava sonda em águas profundas na Bacia de Campos e possuía bons índices operacionais – informações que seriam amparadas por boletins operacionais à época e que teriam sido levadas em consideração na decisão de aprovação.

412. Diante desse contexto, seria importante lembrar que não havia conhecimento à época sobre os atos fraudulentos posteriormente revelados pela Operação Lava Jato. Assim, não seria razoável exigir conduta distinta do defendente com base em premissas descobertas posteriormente e que, à época, não eram de fácil percepção.

413. Os fatos acima demonstrariam que o Sr. Guilherme de Oliveira Estrella teria atuado regularmente e diligentemente no âmbito da contratação questionada em sua área de atuação, não tendo ele conhecimento das condutas irregulares e fraudulentas posteriormente identificadas, requerendo-se, portanto, o acolhimento das presentes alegações de defesa, com a consequente exclusão do defendente do rol de responsáveis.

414. Observa-se que as demais alegações de defesa do Sr. Guilherme de Oliveira Estrella são, essencialmente, as mesmas alegações do Sr. Almir Guilherme Barbassa previamente apresentadas, destacando-se o que segue, em síntese.

415. Não teria sido, sequer, cogitada a responsabilização do Sr. Guilherme de Oliveira Estrella no Relatório de Fiscalização do TCU (peças 75 a 77 do TC 010.851/2016-0), ou mesmo no âmbito da CPI da Petrobras (Peça 309) e da CIA da Companhia (peça 94). Já no âmbito da CVM, o defendente foi absolvido das acusações.

416. Em relação aos Diretores Executivos não envolvidos nas ilicitudes, o TCU teria imputado exclusivamente a conduta de terem votado favoravelmente à contratação da Schahin, mencionando-os em grupo sem evidenciar a conduta individual de cada responsável e a sua suposta contribuição para o dano, deixando de estabelecer o nexo causal.

417. O defendente não seria da área que capitaneava o empreendimento e não teve qualquer envolvimento nos ilícitos que envolveram a contratação.

418. Nos presentes autos, busca-se condenar o gestor sem envolvimento em ilícitos ao pagamento de débito correspondente a R\$ 508.240.640,00 (atualizado em 17/08/2023), equiparando-o às empresas citadas nos presentes autos, assim como aos demais responsáveis comprovadamente envolvidos em crimes contra o patrimônio da Petrobras em afronta ao art. 944 do Código Civil, tendo em vista a evidente desproporção excessiva entre a culpa e o dano imputados ao defendente.

419. Nesse sentido destaca-se, ainda, o Acórdão 1.370/2023-PL, Ministro Relator Benjamin Zymler, que destacou os princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade, como também levou em consideração que as empresas contratadas são as que se beneficiam diretamente pelo débito imputado.

Análise

420. Como observado, a conduta atribuída ao Sr. Guilherme de Oliveira Estrella é a mesma dos demais integrantes da Diretoria Executiva.

421. A defesa aqui trouxe essencialmente os mesmos argumentos de elencados para o Sr. Almir Guilherme Barbassa, demonstrando que (i) esse não teria participado de atos ilícitos que circundaram a contratação em questão; (ii) não se mostrava razoável desconsiderar as opiniões da Diretoria da Área Internacional após meses de desenvolvimento do projeto, área que detinha autonomia e expertise para tratar do assunto, competindo a ela a avaliação da necessidade do projeto, das condições técnicas apropriadas das sondas, da competência da empresa operadora e da obediência às regras do processo de contratação; e (iii) à época dos fatos não eram conhecidas as fraudes em andamento e as ações da área responsável pelo desenvolvimento do projeto tinham presunção de idoneidade.

422. Diante desses aspectos e em decorrência do princípio do formalismo moderado, remete-se à análise produzida relativamente aos argumentos de defesa do Sr. Almir Guilherme Barbassa, afastando, pelas mesmas razões ali expostas, a responsabilização do Sr. Guilherme de Oliveira Estrella.

Da defesa de Maria das Graças Silva Foster



423. *Maria das Graças Silva Foster foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta:*

- votar favoravelmente, sem opor qualquer questionamento, à aprovação da contratação da Schahin por parte da Diretoria Executiva da Petrobras para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000, sem a abertura de qualquer procedimento concorrencial e sob a falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais”, quando deveriam ter votado contrariamente à proposição, ou, ao menos, questionado a atribuição de relevante contrato à operadora que não ostentava suficientes capacidades técnicas e financeiras para o negócio e assim obstado a concretização de contratações ilícitas e causadoras de dano à sociedade de economia mista da qual dirigentes, conforme previsto no art. 153 e 155, II, da Lei 6.404, de 15/12/1976 e nos arts. 186 e 927 do Código Civil, bem como no art. 33 do Estatuto da Petrobras;

424. *Em resposta apresentou alegações de defesa (peças 311 a 335) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.*

Do histórico acerca da aprovação da construção do Navio-Sonda Vitória 10.000 e do pouco tempo da Sra. Maria das Graças Silva Foster na Diretoria de Gás & Energia à época da aprovação da contratação da Schahin

425. *A defesa informa, inicialmente, que a Sra. Maria das Graças Foster tomou posse no cargo de Diretora de Gás e Energia em 24/9/2007.*

426. *Expõe o histórico do Navio-Sonda Vitória 10.000, desde a sua concepção em 12/2006 até 8/3/2007, quando fora aprovada a construção do Navio-Sonda Vitória 10.000 e a assinatura de um Memorandum of Understanding (MoU) com a empresa Schahin Engenharia S.A., para que ela fosse a operadora do navio.*

427. *Demonstra, assim, que quando tomou posse no referido cargo em 24/9/2007, as tratativas para a contratação da Schahin Engenharia já estariam ocorrendo já há muitos meses.*

428. *Esclarece que ao votar pela aprovação da contratação em 6/12/2007, apenas dois meses e meio após sua entrada na diretoria, a Sra. Maria das Graças Silva Foster simplesmente deu continuidade ao que havia sido estabelecido no “MoU” e, por isso, anuiu com a proposição para a negociação de um Heads of Agreement (HoA), documento no qual seriam definidos os valores e as diretrizes básicas dos futuros contratos.*

429. *Alega, então, que embora hoje se saiba que a informação acerca dos melhores índices da Schahin fora fabricada pela área técnica da Diretoria Internacional, sob o comando do Sr. Nestor Cuñat Cerveró, não é correto afirmar que a Sra. Maria das Graças Silva Foster agiu com negligência quando votou de forma favorável ao prosseguimento dos trâmites para a posterior contratação do Grupo Schahin.*

430. *Reforça tal entendimento, acrescentando que se para diretores que estavam com equipes consolidadas há 3–4 anos ou mais, era difícil entender os pormenores do que estava sendo proposto pela Diretoria Internacional, quiçá para a defendente, a Sra. Maria das Graças Silva Foster, que sequer possuía assessores - muito menos experientes - nos temas da Área Internacional para lhe fornecer um briefing adequado sobre o assunto, para que pudesse se posicionar e questionar os Diretores Nestor Cerveró e, posteriormente, Jorge Zelada, a favor ou contra assuntos que mal conhecia ou nunca ouvira falar antes como este do Navio-Sonda Vitória 10.000.*

431. *Acrescenta ainda que, nesse contexto, se opor a tal contratação, avalizada pela Área Internacional, dotada de expertise e autonomia para proceder as tratativas que já vinham sendo elaboradas a meses, representaria risco de colocar um importante negócio para Estatal a perder. Sem contar que havia presunção de idoneidade no posicionamento da referida Área Internacional.*

Da atuação diligente e leal da Sra. Maria das Graças Silva Foster no exercício do cargo de Diretora de Gás & Energia

432. *A defesa destaca fatos que demonstram a atuação leal e diligente da defendente a frente da Diretoria de Gás e Energia da Estatal, dentre eles a emissão do DIP DG&E 11/2011 (peça 318), disciplinando as alterações de projetos no âmbito da Diretoria de Gás e Energia, até que houvesse decisão corporativa da Diretoria Executiva acerca do tema.*



433. *Ressalta que a Sra. Maria das Graças Silva Foster, enquanto Diretora de Gás e Energia, somente tinha autonomia para atuar e impor medidas restritivas aos projetos que estavam diretamente ligados à sua própria área, o que foi prontamente implementado, ante os resultados que lhes foram apresentados pelo grupo de trabalho instaurado para verificar o não cumprimento de prazos e custos nos projetos de investimento da Companhia (peça 315 - DIP DSERV nº 89/2008 e peça 316 - DIP DSERV nº 88/2010).*

434. *Dentre outras várias ações demonstrando o comprometimento da defendente com a Petrobras, destaca que antes de sua gestão como presidente, a curva de produção de óleo e gás natural, um dos principais elementos para definição do número de contratação de sondas, não era apresentada regularmente à Diretoria Executiva pelo Diretor de E&P, no caso o Sr. Guilherme Estrella, e sim: pelo Gerente Executivo de Estratégia Corporativa, Sr. Celso Lucchesi. Assim, antes de sua gestão, era dado conhecimento da curva de produção de óleo à Diretoria Executiva apenas quando a área de Estratégia Corporativa apresentava os Planos de Negócio da Companhia.*

435. *Destaca ainda que os ex-diretores Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e Jorge Luiz Zelada foram afastados dois meses após a posse da ex-Diretora Presidente em razão de ter sido verificado um excesso de independência na forma de atuação de cada um desses diretores durante a gestão anterior do antecessor da Sra. Maria das Graças Silva Foster, Sr. Sergio Gabrielli, justificando que a recém-eleita Diretora Presidente tomasse atitudes enérgicas e urgentes, fazendo com que muitas decisões que antes ficavam nas mãos dos Gerentes Executivos ou Diretores, passassem a ser centralizadas e resolvidas na Diretoria Colegiada.*

436. *Diante dessas e outras ações demonstrando a lealdade e diligência da Sra. Maria das Graças Foster, a defesa registra ser forçoso concluir que, dentro dos limites de sua competência na função de Diretora de Gás e Energia, bem como pelo diferenciado nível de informação que possuía à época da aprovação da contratação do Grupo Schahin para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000, não há como impor à ora defendente a pecha de omissão ou de falta de diligência e lealdade.*

437. *Ressalta, ainda, que passados mais de 9 anos desde a deflagração da “Operação Lava-Jato”, a Sra. Maria das Graças Silva Foster não fora sequer citada em qualquer delação ou colaboração premiada, tampouco implicada em qualquer operação policial ligada às irregularidades praticadas pelos ex-diretores (Paulo Roberto Costa, Nestor Cerveró, Jorge Zelada e Renato Duque) vinculados por anos seguidos à Diretoria conduzida pelo Presidente José Sergio Gabrielli.*

Do afastamento do débito decorrente do contrato de afretamento e prestação de serviços de perfuração (Drilling Service Contract - DSC), celebrado entre a Petrobras Venezuela Investments & Services B.V. (PVIS) e a Schahin International (posteriormente cedido para a Deep Black Drilling LLC), ante a inexistência de nexo causal direto e necessário da atuação da defendente com o dano em apuração

438. *A defesa aponta a necessidade de se fazer a distinção entre a conduta dos ex-diretores que, comprovadamente, atuaram com dolo da conduta daqueles que não atuaram com dolo. Isto porque o TCU tem entendido reiteradamente que há certas peculiaridades no nexos de causalidade quanto às condutas perpetradas por aqueles gestores envolvidos em atos criminosos e cartelização de empreiteiras, formando-se, para estes, causas diretas, imediatas e adequadas aos danos, com perfeita adequação à conduta dolosa em atos de corrupção. Registra que em sentido oposto, essa Corte de Contas tem afastado a imputação de débito aos gestores que não tiveram condutas estritamente relacionadas com a atuação do cartel ante a inexistência de nexos de causalidade direto e necessário com os danos apurados.*

439. *Traz, a título de exemplo, a manifestação do Ministro Benjamin Zymler no Voto que fundamentou o Acórdão 3.052/2016-TCU-Plenário que subsidiou a audiência da Sra. Maria das Graças Silva Foster no processo que trata da Gestão da RNEST, TC 026.363/2015-1:*

Num tal contexto, há que se segregar, com um mínimo de cuidado, aquilo que representa “gestão temerária”, foco do presente trabalho, daquilo que tipifica desvio doloso de conduta, deliberadamente engendrado para lesar os cofres da companhia. Não seria medida de equidade imputar a gestores que atuaram de boa-fé,



ainda que revelando incúria e expondo a risco o patrimônio e os interesses da empresa, o sobrevalor da obra decorrente de ações ilícitas das quais não tomaram parte. (grifado)

440. Diante de todo o exposto, a defesa requer sejam julgadas procedentes, em sua totalidade, as presentes alegações de defesa para que se afaste qualquer responsabilização ou condenação.

Análise

441. A defesa trouxe argumentos convincentes de que a Sra. Maria das Graças Foster não teve participação direta nos atos ilícitos envolvendo a contratação em questão.

442. Demonstrou, também, de forma razoável, que a gestora teve atuação compatível com o cargo que ocupou na Diretoria de Gás e Energia, sendo admissível o fato de ela ter votado favoravelmente à contratação, nas circunstâncias relatadas.

443. Em que pese não se admitir a alegação de desconhecimento para o afastamento de responsabilização, deve ser considerado, na mesma linha apontada pela defesa dos ex-diretores Almir Guilherme Barbassa e Guilherme de Oliveira Estrella, que se mostrava razoável a gestora, recém chegada ao cargo (dois meses e meio como demonstrado), considerar o peso das opiniões da Diretoria da Área Internacional após meses de desenvolvimento do projeto, área que detinha autonomia e expertise para tratar do assunto, além da presunção de idoneidade, visto que à época dos fatos não eram conhecidas as fraudes em andamento.

444. Nesse sentido, mostra-se razoável a alegação de que a oposição à contratação nas circunstâncias colocadas de pressão de mercado pela contratação de Navio-Sondas, representaria o risco de colocar um importante negócio para Estatal a perder.

445. Diante de todas essas circunstâncias, não se mostra configurado ter à gestora agido de forma negligente de forma a caracterizar erro grosseiro.

446. Importante, então, lembrar que erro grosseiro é definido como aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. Frise-se que, o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica necessariamente responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

447. A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público devem ser consideradas em eventual responsabilização. O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo. A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

448. Pelo exposto, acolhe-se as alegações de defesa, propondo-se o afastamento da responsabilização da Sra. Maria das Graças Silva Foster.

Da defesa de José Sérgio Gabrielli de Azevedo

449. O Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta:

- coordenar reunião da Diretoria Executiva da Petrobras em que houve aprovação, sem questionamentos, da contratação da Schahin para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000, sem qualquer procedimento concorrencial, sob a falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais”, quando deveria ter questionado a atribuição de relevante contrato à operadora que não ostentava suficientes capacidades técnicas e financeiras para o negócio e assim obstado a concretização de contratações ilícitas e causadoras de dano à sociedade de economia mista da qual dirigente, conforme previsto no art. 155, I, da Lei 6.404, de 15/12/1976 e nos arts. 186 e 927 do Código Civil, bem como no art. 33 do Estatuto da Petrobras;

450. Em resposta apresentou alegações de defesa (peça 336) cujos aspectos essenciais e respectivas análises estão a seguir apresentados.

Das equivocadas e insubsistentes motivações apresentadas pela Unidade Técnica

451. A defesa inicia suas argumentações informando que a despeito das acusações proferidas pela Unidade Técnica do TCU (SeinfraOperações – extinta), não é apontado um único documento, ou



mesmo indício probatório para tais acusações, preferindo, a título de pretensa justificativa ao chamamento do ora defendente, fazer referência a alguns depoimentos que nada de concreto trazem, “mas tão somente suposições e palavras ao vento”.

452. Afirma que as declarações dos agentes condenados são improcedentes e inaptas como prova de qualquer fato.

453. Nesse sentido, acrescenta que com a alteração da Lei nº 12.850/2013 promovida pela Lei nº 13.964/2019, deixaram de ser autorizadas até mesmo a adoção de medidas cautelares ou o recebimento de denúncia unicamente fundamentadas em declarações do colaborador.

§ 16. Nenhuma das seguintes medidas será decretada ou proferida com fundamento apenas nas declarações do colaborador:

I - medidas cautelares reais ou pessoais;

II - recebimento de denúncia ou queixa-crime;

III - sentença condenatória.

454. Acrescenta ainda nesse mesmo sentido, entendimentos do STJ e STF:

“De fato, “é cediço que a colaboração premiada tem natureza jurídica de meio de obtenção de prova. Dessa forma, um acordo de colaboração não enseja, por si só, a formação do juízo condenatório, pois necessita ser amparado por um conjunto probatório, conforme determina o art. 4º, § 16, da Lei nº 12.850/13, ‘in verbis’: ‘Nenhuma sentença condenatória será proferida com fundamento apenas nas declarações de agente colaborador’” (AgRg no REsp 1768487/RS, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 15/09/2020, DJe 29/09/2020).”

“Portanto, evidenciado que a denúncia apoia-se exclusivamente em colaboração premiada, é o caso de trancar o processo, visto que “os depoimentos do colaborador premiado, sem outras provas idôneas de corroboração, não se revestem de densidade suficiente para lastrear um juízo positivo de admissibilidade da acusação, o qual exige a presença do *fumus commissi delicti*” (Inq n. 4074, Rel. p/ acórdão Ministro Dias Toffoli, 2ª T., DJe 17/10/2018). Lembre-se, ainda, que, “para o recebimento da denúncia, exige-se ‘a demonstração – fundada em elementos probatórios mínimos e lógicos – da realidade material do evento delituoso e da existência de indícios de sua possível autoria” (Inq n. 3.507/MG, Plenário, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe 11/6/2014).”

455. A defesa reitera, assim, que as investigações e processos que compuseram a denominada Operação Lava-Jato (OLJ) não revelaram qualquer ilicitude ou irregularidade perpetrada pelo defendente, e, bem por isso, não há qualquer denúncia ou condenação contra ele, notadamente porque restou comprovada sua postura escorreita e íntegra durante o tempo que ocupou a Presidência da Petrobras.

456. Declara ser forçoso reconhecer que não há qualquer suporte fático ou jurídico à alegação de que o defendente tenha agido de má-fé quando coordenou a reunião da Diretoria Executiva da Petrobras em que houve aprovação da contratação da Schahin para operar o Navio-Sonda.

Da atuação consoante o **Business Judgment Rule**. Da impositiva análise precípua da boa-fé do defendente e da individualização das condutas perpetradas pelos ex-Diretores da Petrobras

457. A defesa traça, inicialmente uma definição de Business Judgment Rule, como sendo o dever de não se responsabilizar o administrador que tenha agido de boa-fé, cumprindo com seus deveres legais, contratuais e/ou estatutários, por eventual perda ou dano decorrente de sua decisão mesmo que, em decorrência de equívocos honestos, possa ter causado prejuízos à companhia. (Regra da Decisão Negocial, em tradução livre).

458. Relativamente a esse tema, informa que até a deflagração da “Operação Lava-Jato” não havia nada, em absoluto, que desabonasse a imagem dos ex-Diretores e ex-colaboradores que seriam fatalmente implicados pelas investigações. Ao contrário, eram profissionais extremamente respeitados em suas respectivas áreas de atuação e com grande respaldo interno na Petrobras.

459. Aduz, então, que o dever de vigilância do administrador deve ser considerado como um dever sintético e não analítico, ou que a vigilância deve ser genérica, ressaltando o dever de investigar quando existirem fundamentadas razões para tal.



460. Alega que, em relação ao defendente, não há qualquer elemento capaz de afastar que sua atuação ocorreu com a mais límpida boa-fé, sendo impossível considerar sua responsabilidade solidária.

Da confiança legítima.

461. A defesa busca demonstrar que havia, por parte do defendente, o direito de confiança legítimo sobre os atos praticados pelos demais Diretores Executivos, bem como pelas demais áreas técnicas da própria Companhia.

462. Destaca, nesse sentido, que o projeto Navio-Sonda Vitória 10.000 voltou várias vezes para exame da Diretoria Executiva da Petrobras, e os DIP's apresentados pela área internacional recorrentemente destacavam a informação de que a empresa Schahin Engenharia S.A. era detentora dos melhores índices operacionais nas operações de águas profundas na Bacia de Campos, dando-se, ainda, enfoque ao fato de ser uma empresa nacional com desejo de crescimento no mercado internacional em associação estratégica com a Petrobras (peça 148, item não digitalizável E11, p. 3, item 6).

463. Informa que o depoimento do senhor Eduardo Vaz Musa à Justiça Federal deixa claro que o interrogado teria manipulado deliberadamente os dados apresentados à Diretoria Executiva da Petrobras, realizando verdadeira fraude de forma a possibilitar contratação da empresa Schahin:

Juiz Federal: O senhor também mencionou que foi escolhida a Schahin como operadora e foi apresentado algum argumento técnico pra justificar a contratação dela sem concorrência [Eduardo Musa]: Sim, que ela [Schahin] teria uma alta performance na bacia de Campos em unidades semelhantes que ela operava.

Juiz Federal: E esse argumento era tecnicamente correto?

[Eduardo Musa]: Era um pouco fraco, porque na verdade quando foi decido pela Schahin, ela só tinha uma unidade operando.

Juiz Federal: Quem que foi responsável por essa argumentação técnica?

[Eduardo Musa]: Foi a área internacional que apresenta para a diretoria essa argumentação. Juiz

Federal: Mas quem especificamente dentro da área internacional?

[Eduardo Musa]: Seria a minha área, quer dizer, existe um estudo lá dentro da minha área que mostrou que havia o relatório do AIP que dava esse resultado de performance bom deles.

464. Além disso, a Área Internacional não estaria sujeita à obrigatoriedade de conduzir licitações, diferentemente das outras diretorias.

465. Reafirma, então, não existir uma prova que refute a conduta ilibada por parte do defendente, que agiu sempre no melhor interesse da Companhia, sendo fato notório que o defendente nunca foi indiciado em nenhuma das inúmeras ações penais que envolveram a Petrobras.

Do conhecimento técnico específico e capacidade operacional de cada diretoria executiva da companhia

466. A defesa expõe as diferentes responsabilidades e conhecimento técnico de cada Diretoria Executiva da Companhia, destacando a importância da descentralização na sua gestão.

467. Quanto a isso, informa que a Lei 6.404/1973, em seu art. 143, inc. IV, determina que caberá ao Estatuto Social delimitar as atribuições e poderes de cada diretor demonstrando que a Diretoria não é um órgão permanentemente colegiado, mas que cada Diretoria tem suas competências próprias, das quais decorrem responsabilidades específicas.

468. Assevera, então, não ser razoável que o Diretor Presidente viesse a buscar informações e rememorar, além de conferir e atualizar, os dados relacionados ao processo de contratação do Grupo Schahin como operador do Navio-Sonda Vitória 10.000.

469. Nesse sentido, reitera que o presente processo, bem como qualquer outro no âmbito judicial ou administrativo nessa Corte de Contas, não apontou qualquer prova, ou indício de prova que dê o mínimo respaldo à imputação de que o defendente tenha agido de algum modo para viabilizar atos irregulares, razão por que se entende que “tal acusação flerta com o equivocado emprego da Teoria do Domínio do Fato – o que de modo algum pode prosperar”.



470. *Acrescenta que com base nas decisões judiciais penais, a irregularidade que ora se imputa ao defendente advém de condutas de criminosos que à época atuavam na Companhia. Desta feita, é latente que as irregularidades que se imputam ao Sr. José Sergio Gabrielli se tratam de fatos de terceiros, que segundo a melhor doutrina são aptas a afastar o nexo de causalidade, em sentido contrário ao que prevê o artigo 158 da Lei 6.404/1976:*

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II - com violação da lei ou do estatuto.

§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática.

471. *Alega, então, que o defendente não deve ser responsabilizado pelas irregularidades apontadas no presente processo, posto que, em verdade, em nada contribuiu para o dano apontado por essa Corte, haja vista que judicialmente restou esclarecido que foram as condutas perpetradas pelos Srs. Nestor Cuñat Cerveró e Eduardo Costa Vaz Musa que possibilitaram os prejuízos sofridos pela Petrobras na contratação do Grupo Schahin para a operação do Navio-Sonda Vitória 10.000.*

472. *Alega, ainda, excludente da responsabilidade pela ocorrência de caso fortuito, haja vista que o cometimento de crime, como os descortinados no âmbito da “Operação Lava-Jato”, de forma alguma poderá ser visto como atividade conexa àquelas desenvolvidas pela Petrobras, de modo a consubstanciar responsabilidade compartilhada e subsidiária do ora defendente com imputação de sanções.*

473. *De todo o exposto a defesa requer o reconhecimento de suas alegações e, no mérito, julgadas procedentes em sua totalidade, para que se afaste qualquer responsabilização ou condenação.*

Análise

474. *Observa-se, inicialmente, que a defesa aqui também demonstra contradição ao expor, por um lado, objeção ao uso dos elementos de prova a partir das apurações da Justiça Federal sob a alegação de serem “palavras ao vento”, contudo, se utiliza desses mesmos elementos para afirmar sua postura escorregia e íntegra durante o tempo que ocupou a Presidência da Petrobras de modo a afastar a responsabilização do defendente.*

475. *Discorda-se, contudo, no presente caso, da tese de não ter sido apontado um único documento, ou mesmo indício comprobatório para as acusações que lhe foram imputadas, conforme se verifica nos trechos abaixo:*

Decerto, ao esclarecer sobre o porquê de ter sido procurado por José Costa Marques Bumlai para ajudar a Schahin a obter contratos de operação de navios-sonda junto a Petrobras, o referido réu afirmou perante o juízo (peça 148, E05, p. 21):

Fernando Soares: *Eu acho que ele sabia que eu tinha boas relações na Petrobras e aí me procurou nesse sentido, pra ver se eu conseguiria ajudar ele, que ele inclusive me relatou que até o próprio presidente da empresa na época estava tentando ajudar nessa contratação, mas não estava tendo êxito.*

Juiz Federal:- *O presidente da época, quem?*

Interrogado:- *Era o... Ele me falou, era o José Carlos Gabrielli, o Gabrielli, acho que era José Sergio Gabrielli, desculpe. (grifado)*

(...)

De outro lado, o Sr. Fernando Antônio Falcão Soares relatou ter intermediado o encontro dele com Nestor Cerveró, então Diretor da Área Internacional, e Eduardo Costa Vaz Musa, gerente geral dessa mesma área da Petrobras, à época dos fatos. Ademais, Bumlai teria dito ter acionado o ex-presidente da Petrobrás e o próprio ex-presidente da república para interceder em favor do negócio. Segue alguns trechos do interrogatório do colaborador (peça 148, E05, p. 22-24):

(...)



[Fernando Soares]:- Na época, quem estava, o técnico da Petrobras que estava tocando esse projeto, que eu lembre, era o Eduardo Musa, e o Eduardo Musa achava que as coisas iam ser mais fáceis diante do que já estava acertado, e toda vez que a coisa dava um problema ele voltava pra mim e “Cara eu não estou... Não tem o que fazer, a gente precisa resolver isso”(...)

Juiz Federal:- *Que pessoas?*

[Fernando Soares]:- Nesse dia ele citou que estaria conversando com o Gabrielli e com o próprio presidente Lula, ele falou isso, agora se realmente ele... O que eu sei é que foi levado e foi, finalmente foi, ele ficou de me retornar dizendo quando seria o momento de colocar de novo em pauta, ele me retornou dizendo que estava tudo ok, que poderia colocar em pauta, o Musa colocou o assunto de novo em pauta e foi aprovado. (grifado)

476. Deve-se considerar, ainda, que esses relatos se alinham às suspeitas contratações realizadas com a Schahin Engenharia sem o devido respaldo técnico, sem um mínimo processo concorrencial, com justificativas falaciosas, fatos esses expostos inclusive pela Auditoria Interna da Petrobras no relatório R-02.E.003/2015 (peça 79), cujo objetivo era avaliar os procedimentos de controle aplicados na contratação de navios-sondas dentre eles o Vitoria 10000:

(...)

2.2.2 Condução de negociações visando à contratação sem prévia anuência da autoridade competente

As negociações com a SHI e com a operadora Schahin International S.A não foram precedidas de uma autorização formal pela Diretoria Executiva, contrariando a regra geral adotada na Companhia. Em ambos os processos, inexistiu a constituição de comissão formal de negociação tampouco o registro de atas que versem sobre a evolução das negociações. As únicas atas encontradas referem-se ao CLC.

As negociações ocorreram por meio de trocas de e-mails e de reuniões com o Diretor da Área Internacional e seu corpo gerencial.

2.2.3 Ausência de processo competitivo para suportar escolha do estaleiro e de operador

Foi aceita uma única proposta para construção do navio-sonda, ao passo que poderia haver um processo competitivo. Na exposição de motivos, dentre as razões para a escolha do estaleiro estavam a economia de escala na supervisão, racionalização na compra de equipamentos e estoques para ambas as unidades, bem como a assinatura de contrato semelhante ao do Petrobras 10000, com revisão de cláusulas para otimização de equipamentos e reger garantias, mas o preço pactuado superava o do 1º navio-sonda.

*O argumento apresentado para escolha da Schahin como operador, que consta no item 9 do DIP INTER-DN 17/2007, aprovado pela Diretoria Executiva por meio da Ata 4.624, de 18/01/2007, de que a Schahin International era detentora dos melhores índices operacionais na Bacia de Campos **não se confirmam pelos documentos de avaliação da contratada relativos àquele período.** Entre 2006 e 2007 a Schahin era operadora de uma única sonda, o NS-09, detentora de índice NPT16 melhor que a média, mas com índice IES17 semelhante à média. Ou seja, o NS-09 apresentava maior produtividade em razão do tempo de operação e não por sua eficiência. (grifado)*

477. Deve-se reconhecer, por outro lado, serem genéricas e frágeis os apontamentos ora realizados no sentido de comprovar a participação direta do defendente nas fraudes apuradas pela OLJ.

478. Reforçando essa premissa, menciona-se, a sentença proferida pelo ex-Juiz Federal Sérgio Moro reconhecendo que a Diretoria Executiva, durante as deliberações colegiadas, não tinha quaisquer informações sobre os procedimentos ilegais e irregulares que ocorriam no âmbito da Diretoria Internacional.

303. O fato da decisão pela contratação do fornecimento dos Navios-sondas ter sido colegiada não elide a responsabilidade dos acusados, notadamente de Nestor Cerveró. Foi ele quem apresentou o negócio à Diretoria Executiva. É possível que esta tenha incorrido em erro pelos dados fornecidos e provavelmente o acusado Nestor Cerveró não lhes revelou que estaria recebendo propina em decorrência do negócio, o que faria grande diferença na deliberação.

479. Mostra-se razoável considerar, também, que à época da contratação em questão as fraudes ainda eram desconhecidas e que as decisões das diretorias da Petrobras, incluindo a Diretoria da Área Internacional, responsável pelas tratativas envolvendo a contratação, tinham a presunção de idoneidade e de respeitável competência.



480. *A fragilidade do apontamento de participação do defendente nas fraudes, bem como do apontamento da irregularidade de sua conduta aprovando a contratação diante das circunstâncias registradas, fragilizam também o necessário nexos causal entre suas ações e o dano apontado.*

481. *Nesses termos, não há elementos para apontar ter o defendente agido de forma negligente ou ter atuado com culpa grave.*

482. *Diante de todo o exposto, propõe-se o afastamento da responsabilização do Sr. José Sérgio Gabrielli no âmbito da presente TCE.*

Dos revéis Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa

483. *Como previamente mencionado os Srs. Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa, mesmo instados a se manifestar optaram pelo silêncio. Como também já mencionado, nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis.*

484. *Ademais, há farta indicação de que ambos estejam envolvidos com ilícitos, não só no presente contrato, mas em vários contratos de grande vulto da Petrobras.*

485. *No presente processo foram responsabilizados por votar favoravelmente, sem opor qualquer questionamento, à aprovação da contratação da Schahin por parte da Diretoria Executiva da Petrobras para operar o Navio-Sonda Vitória 10.000, sem a abertura de qualquer procedimento concorrencial e sob a falaciosa justificativa técnica de que esta era “detentora dos melhores índices operacionais”, o que foi causa relevante para a ocorrência do dano.*

486. *Ao contrário de outros ex-integrantes da Diretoria Executiva da Petrobras, não é possível considerar tacitamente que os revéis em questão, principalmente pelo histórico de participação de ambos em vários ilícitos na Companhia, foram induzidos pela Diretoria da Área Internacional a aprovar o referido contrato irregular, direcionado à Schahin Engenharia.*

487. *Observa-se, contudo, que deverá ser concedido ao Espólio do Sr. Paulo Roberto Costa os benefícios concedidos pelo TCU aos colaboradores da justiça.*

488. *Mantem-se, portanto, na condição de revéis, o entendimento de que devem ser condenados como responsáveis, nos moldes iniciais proposto à peça 150, confirmado pelo Acórdão 1615/2023-PL, Ministro Relator Antônio Anastasia.*

V. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AOS RESPONSÁVEIS

489. *Por ocasião do julgamento do Acórdão 1.916/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, que trata do exame da legalidade e economicidade dos termos aditivos firmados ao Contrato 0800.0060702.10.2 (UHDT-Comperj), o Relator mencionou que “(...) a unidade técnica deve proceder ao cálculo de valores diferenciados dos débitos para os colaboradores aqui arrolados, a exemplo do consignado no recente Acórdão 1.835/2024 deste Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler”.*

490. *O Acórdão 1.835/2024-TCU-Plenário firmou entendimento quanto à possibilidade de o TCU, **excepcionalmente**, reduzir a parcela de débito imputada a responsável na hipótese de restar caracterizada excessiva desproporção entre a gravidade de sua culpa e o dano ocasionado ao erário, com amparo no art. 944, parágrafo único, do Código Civil, no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) e nos princípios da proporcionalidade, da justiça e da equidade.*

491. *A principal questão discutida naquele **decisum** refere-se à aplicação do art. 944 do Código Civil no âmbito do TCU:*

Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.

Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização. (grifou-se)

492. *No voto condutor do Acórdão, o Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler registrou que o art. 944 do Código Civil dispõe da aplicação do conceito de equidade, a qual pode ser entendida como a justiça no caso concreto, segundo lições do ilustre doutrinador Miguel Reale:*

A equidade para Aristóteles é a justiça do caso concreto, enquanto adaptada, “ajustada” à particularidade de cada fato ocorrente. Enquanto a justiça em si é medida abstrata, suscetível de



aplicação a todas as hipóteses a que se refere, a equidade já é a justiça no seu dinâmico ajustamento ao caso” (Grifos no original) (Reale, Miguel. Lições preliminares de direito. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002).

493. O Relator daquele julgamento também pontuou que a aplicabilidade do art. 944 do Código Civil no âmbito dos processos do TCU somente seria possível em situações excepcionais e evidentes, caracterizadas por desproporção excessiva entre a culpa e o dano, nos casos de imputação de débito da ordem de centenas de milhões de reais ou até mesmo bilhões de reais a pessoas físicas solidariamente com grandes corporações.

494. A aplicação dessa regra excepcional foi delineada no julgamento com a proposta de limitação do débito a ser imputado a pessoas físicas, considerando que essas pessoas detêm patrimônio suficiente para quitar o débito imputados da ordem daquela grandeza, com exceção de eventuais super-ricos que, por fugirem à regra, devem ser tratados de forma específica.

495. O Plenário do TCU considerou que a limitação do débito deve ser aplicada a pessoas físicas que atuaram com culpa para, levando em conta a proporção entre a intensidade da culpa, o dano e a gravidade da lesão, bem como aos colaboradores, de forma a manter o requisito da atratividade para a ocorrência de colaboração com o objetivo de desvendar danos até então não reconhecidos por esta Corte de Contas.

496. Para as demais pessoas físicas agirem com dolo, não se vislumbrou espaço para a aplicação do art. 944 do Código Civil. Quanto às pessoas jurídicas, o TCU entendeu que o montante total deverá continuar a ser cobrado de quem efetivamente tem capacidade para tanto, qual seja, as empreiteiras ou contratadas que se beneficiaram do ilícito, sendo, portanto, uma questão de justiça e equidade que respondam por ele com maior intensidade do que a dos demais responsáveis.

497. Naquele caso concreto, que trata de TCE instaurada para apurar os indícios de superfaturamento na quantia de R\$ 412.475.016,70 (a valores históricos), verificados na construção das Tubovias da Refinaria Abreu e Lima, considerou-se que uma medida que atenderia a esses critérios seria que cada colaborador respondesse solidariamente somente pelo seu quinhão no débito, com fundamento no art. 283 do Código Civil:

Art. 283. O devedor que satisfaz a dívida por inteiro tem direito a exigir de cada um dos codevedores a sua quota, dividindo-se igualmente por todos a do insolvente, se o houver, presumindo-se iguais, no débito, as partes de todos os codevedores (grifou-se).

498. Consoante esse dispositivo do Código Civil, caso a contratada satisfaça a dívida por inteiro, ela pode exigir a quota-parte dos demais devedores.

499. Dessa forma, naquele julgamento (Acórdão 1.835/2024-TCU-Plenário), cada colaborador respondeu solidariamente até o limite de 1/7 (um sétimo) do débito descrito no subitem 9.4 (já que seriam 7 devedores solidários no total) e de 1/8 (um oitavo) no débito descrito no subitem 9.5 do acórdão (oito devedores solidários – quatro ex-dirigentes da estatal, incluído José Sérgio Gabrielli de Azevedo, as duas empresas contratadas em consórcio e dois de seus administradores).

500. Em relação ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Presidente da Petrobras à época das irregularidades elencadas naqueles autos, o Relator considerou a proporção entre a intensidade da culpa, o dano e a gravidade da lesão para reduzir substancialmente o débito imputado a ele. Com isso, o dano atribuído solidariamente ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo foi recalculado, tendo por base a relação entre o benefício indevido obtido pelas empreiteiras na contratação e a renda da pessoa física, indicando, ao final, débito de R\$ 4.649.338,85.

501. No presente caso, considera-se que são seis devedores responsáveis pelos danos ao Erário apurados nesta TCE.

502. Portanto, considera-se pertinente adotar os mesmos critérios de quota-parte para fins de imputação de débito solidário definido no Acórdão 1.835/2024-TCU-Plenário, com fundamento no art. 283 do Código Civil.

CONCLUSÃO

503. As análises promovidas na seção “Exame Técnico” trataram do exame das alegações de defesa da Schahin Holding S.A. (Representada pela AJ Ruiz Consultoria Empresarial Ltda., CNPJ



30.615.825/0001-81); Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15); Eduardo Costa Vaz Musa (CPF 425.489.187-34); Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00); Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72); Luiz Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49); Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87); Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10).

504. Os revéis Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa (Espólio, na pessoa da administradora provisória, Marici da Silva Azevedo Costa (CPF 337.854.307-87) tiveram suas condutas também analisadas, considerando que a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, em observância aos Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

505. Em face das análises promovidas verificou-se que foi observado o direito a ampla defesa e que não houve a prescrição da pretensão punitiva.

506. Em face ainda dessas análises, propôs-se acolher as alegações de defesa dos Srs. Almir Guilherme Barbassa; Guilherme de Oliveira Estrella; Jorge Luiz Zelada; José Sérgio Gabrielli de Azevedo e da Sra. Maria das Graças Silva Foster.

507. Pesou em favor desses agentes o fato de não restar caracterizado terem eles atuado dolosamente e também o fato das tratativas fraudulentas envolvendo a contratação da Schahin Engenharia, posteriormente descobertas, terem sido realizadas no âmbito da Diretoria da Área Internacional, com ampla autonomia e com presunção de idoneidade.

508. Não restou caracterizado, enfim, terem esses agentes, considerando todas as circunstâncias registradas, cometido dolo ou erro grosseiro, estando o afastamento da responsabilização amparado no Acórdão 2012/2022-Segunda Câmara, Ministro Relator Antônio Anastasia.

509. As defesas de Eduardo Costa Vaz Musa e Nestor Cuñat Cerveró se detiveram, basicamente, a requisitar o cumprimento dos termos do seu Acordo de Colaboração Premiada, tendo sido esclarecido que, não obstante a necessidade de buscar o ressarcimento dos desvios de recursos apurados, o TCU reconhece a necessidade de manter os benefícios oferecidos aos colaboradores da justiça,

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

510. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

- a) considerar revéis para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, § 8º, do Regimento Interno, Paulo Roberto Costa (Espólio, na pessoa da administradora provisória, Marici da Silva Azevedo Costa (CPF 337.854.307-87)) e Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49);
- b) acolher parcialmente as alegações de defesa do Grupo Schahin Holding S.A. (Representada pela AJ Ruiz Consultoria Empresarial Ltda., CNPJ 30.615.825/0001-81); de Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15); Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00); Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72) e de Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87).
- c) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Eduardo Costa Vaz Musa (CPF 425.489.187-34) e Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10), concedendo a ambos os benefícios concedidos pelo TCU aos colaboradores;
- d) conceder ao revel Paulo Roberto Costa (Espólio, na pessoa da administradora provisória, Marici da Silva Azevedo Costa), os benefícios concedidos pelo TCU aos colaboradores;
- e) julgar regulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso I, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, as contas dos Srs. Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15); Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00); Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72) e da Sra. Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87);
- f) 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, Schahin Holding S.A. (Representada pela AJ Ruiz Consultoria Empresarial Ltda., CNPJ 30.615.825/0001-81); Eduardo Costa Vaz Musa (CPF 425.489.187-34); Luiz Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49); Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10); Paulo Roberto Costa (Espólio, na pessoa da administradora provisória, Marici da Silva Azevedo Costa (CPF 337.854.307-87)) e Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), 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.

f.1) Débitos relacionados solidariamente aos responsáveis Schahin Holding S.A. (Representada pela AJ Ruiz Consultoria Empresarial Ltda., CNPJ 30.615.825/0001-81); Luiz Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49) e Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49):

- **R\$ 42.863.888,70, valor histórico (Tabela 8 dessa instrução)**

- **Débito atualizado até a data de 10/12/2024 – R\$ 109.066.371,55 (peça 356)**

f.2) solidariamente com os responsáveis de que tratam o subitem precedente:

- o espólio do Sr. Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15), na pessoa de seu inventariante, ou de seus herdeiros legais, caso tenha havido a partilha de bens, pela quota de um sexto do valor de que trata o subitem precedente, até o limite do valor do patrimônio transferido, em conformidade com o art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal de 1988;

- o Sr. Eduardo Costa Vaz Musa (CPF 425.489.187-34) pela quota de um sexto do valor de que trata o subitem precedente;

- o Sr. Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10) pela quota de um sexto do valor de que trata o subitem precedente; e

- o Sr. Eduardo Costa Vaz Musa (CPF 425.489.187-34) pela quota de um sexto do valor de que trata o subitem precedente;

g) extinguir a solidariedade e os valores quanto aos juros de mora sobre o montante da dívida citados no item precedente em favor do espólio ou demais sucessores do Sr. Paulo Roberto Costa (na pessoa da administradora provisória, Marici da Silva Azevedo Costa (CPF 337.854.307-87), Sr. Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10) e Sr. Eduardo Costa Vaz Musa (CPF 425.489.187-34) por reconhecimento da boa-fé em relação aos aludidos responsáveis-colaboradores, em respeito aos acordos firmados judicialmente com o Ministério Público Federal e/ou Controladoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União;

h) aplicar individualmente aos responsáveis, Schahin Holding S.A. (Representada pela AJ Ruiz Consultoria Empresarial Ltda., CNPJ 30.615.825/0001-81); Luiz Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49) e Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49) 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, 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;

i) aplicar em desfavor dos Srs. Eduardo Costa Vaz Musa (CPF 425.489.187-34); Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10); Paulo Roberto Costa (Espólio, na pessoa da administradora provisória, Marici da Silva Azevedo Costa (CPF 337.854.307-87)), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, suspendendo, todavia, a subsequente execução dessa penalidade pecuniária e a correspondente prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação ao aludido responsável-colaborador, caso mantido o subjacente respeito aos acordos firmados judicialmente com o Ministério Público Federal e/ou Controladoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União;

j) Considerando os efeitos retroativos da declaração de nulidade dos contratos de afretamento e prestação de serviços para operação do navio-sonda Vitória 10.000, e com fundamento



no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do RI/TCU, no princípio da vedação do enriquecimento sem causa, no princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza e nos termos do art. 884 do Código Civil, **determinar** à Petrobras que, caso ainda não tenha feito total ou parcialmente, adote no prazo de noventa dias as providências legais necessárias à recuperação de recursos em relação à irregularidade descrita a seguir:

enriquecimento sem causa às custas da Petrobras em razão da execução dos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 na campanha internacional de exploração de petróleo e gás visando buscar a restituição dos lucros ilegítimos pagos e quantificados no montante histórico estimado de **R\$ 114.946.928,56** (tabela 8).

k) 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;

l) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

m) informar a Petróleo Brasileiro S/A e a Advocacia-Geral da União sobre as condicionantes impostas ao compartilhamento de provas junto ao TCU por meio da decisão proferida, em 2/10/2018, pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba no âmbito da Petição n. 5054741-77.2015.4.04.7000-PR e, em particular, sobre as premissas a serem aplicadas, assim, na solicitação do arresto judicial de bens dos responsáveis em face dos seguintes procedimentos:

l.1) a cobrança judicial do débito deve atentar para a preferência sobre os não-colaboradores com a Justiça, entre os responsáveis solidários mencionados neste Acórdão;

l.2) o ressarcimento da dívida mediante parcelamento deve respeitar a capacidade real de pagamento dos responsáveis-colaboradores (ability to pay) mencionados neste Acórdão, a qual deverá ser atestada mediante procedimento analítico efetuado por agentes independentes de notório renome internacional; e

l.3) os pagamentos efetuados, como multas ou confisco judicial, no âmbito dos acordos judiciais de colaboração premiada, com a subjacente leniência, podem ser avaliados para a amortização dos valores nas indenizações, quando maiores e apurados contra os responsáveis colaboradores, desde que configurada a identidade dos fatos geradores e do ente ou órgão credor;

n) informar aos responsáveis, à unidade instauradora e às unidades jurisdicionadas do processo que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

o) enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, 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:

n.1) aos responsáveis, para conhecimento;

n.2) à Petróleo Brasileiro S/A, em conjunto com a Advocacia-Geral da União, para conhecimento e adoção das providências;

n.3) à Controladoria-Geral da União, para conhecimento e adoção das providências determinadas neste Acórdão;

n.4) à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, e do art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis; e



n.5) à sucessora da Força-Tarefa da Operação Lava-Jato perante o Ministério Público Federal no Paraná, à 13ª Vara Federal de Curitiba, à sucessora da Força-Tarefa da Operação Lava-Jato perante a Advocacia-Geral da União no Rio de Janeiro e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, para ciência e eventuais providências.

O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, exarou parecer com o seguinte teor (peça 365):

Trata-se de tomada de contas especial resultante da conversão do TC 010.851/2016-0, em função de determinação contida no item 9.1 do Acórdão 1306/2017-Plenário (peça 1). O processo originário se referia a auditoria realizada por iniciativa do TCU nos contratos firmados pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e por suas subsidiárias com empresas do Grupo Schahin para a utilização do navio-sonda Vitória 10.000.

2. O processo retorna ao MPTCU contendo instrução de mérito elaborada pela AudTCE (peças 357-359), em que são examinadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis.

3. Em pronunciamento anterior (peça 132), manifestei-me sobre a proposta de citação então elaborada pela SeinfraOperações (peças 110-112). Naquela ocasião, defendi que o montante global do dano estaria bem quantificado em R\$ 641.602.659,17, mas que todo ele decorreria de uma mesma irregularidade: contratação fraudulenta e desnecessária de empresas do Grupo Schahin para a operação do navio-sonda Vitória 10.000. Dessa forma, todos os agentes arrolados (com algumas exceções) seriam solidariamente responsáveis pela reparação dos cofres estatais. Tal entendimento, todavia, não foi adotado neste processo. Apenas pequena parte da ponderação quanto à responsabilização foi aproveitada quando da deliberação pelas citações.

4. Após aquele pronunciamento ministerial, os autos retornaram à unidade instrutiva para analisar informações prestadas pela Petrobras e para cumprir decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de desentranhar elementos oriundos da colaboração premiada do Sr. Nestor Cuñat Cerveró. Ao atender essas demandas, a SeinfraOperações (peças 150-152) avaliou também outros aspectos, dentre eles: a repercussão da decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que decretou a incompetência da Justiça Federal para os casos decorrentes da Operação Lava Jato e os remeteu à Justiça Eleitoral; e o posicionamento do TCU sobre o tema da restituição do lucro ilegítimo, dado pelo Acórdão 1842/2022-Plenário.

5. Como resultado desse exame, a unidade instrutiva verificou que os autos não continham elementos oriundos da colaboração premiada de Nestor Cuñat Cerveró, porém suprimiu menções aos depoimentos desse responsável perante a Justiça Federal. Além disso, juntou ao processo diversas provas lícitamente compartilhadas com o TCU ou tornadas públicas nas ações penais correlatas, de modo a não se depender mais das sentenças judiciais tornadas insubsistentes. Por fim, alterou sua proposta com relação à irregularidade tratada como enriquecimento ilícito, em função do acórdão relativo ao lucro ilegítimo.

6. O encaminhamento consolidado da SeinfraOperações foi no sentido de citar os responsáveis pelo dano de R\$ 243.641.495,23 ocorrido na campanha internacional do navio-sonda; desconsiderar a personalidade jurídica das sociedades empresárias contratadas; e determinar à Petrobras que buscasse o ressarcimento pelos lucros ilegítimamente auferidos por essas empresas na campanha nacional, quantificado em R\$ 397.960.863,94. A matriz de responsabilização pode ser visualizada no Apêndice C daquela instrução preliminar (peça 150, p. 94-111), aqui omitida para evitar maior prolixidade.

7. Com alguns ajustes na responsabilização correlacionada com o débito da campanha internacional do navio-sonda, esse encaminhamento foi adotado no Acórdão 1615/2023-Plenário (peça 157), mediante o qual foram ordenadas as citações. Em suma, pelo débito de R\$ 243.641.495,23 foram citados a Schahin Holding S.A., os agentes da Petrobras que participaram ativamente das fraudes (Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva e Nestor Cuñat Cerveró) e a diretoria executiva da estatal (Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz



Zelada, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Paulo Roberto Costa – espólio –, Renato de Souza Duque e Maria das Graças Silva Foster).

8. *Quanto ao débito na campanha nacional do navio-sonda, tratado como enriquecimento sem causa das contratadas, determinou-se à Petrobras que buscasse a restituição dos lucros ilegitimamente auferidos pela Deep Black Drilling LLP (R\$ 117.031.820,95) e pela Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A. (R\$ 280.929.042,99). Ademais, deliberou-se por desconsiderar a personalidade jurídica dessas sociedades, para atingir o patrimônio pessoal de seus sócios (Milton Taufic Schahin e Salim Taufic Schahin), determinando-se à estatal que providenciasse junto a eles o ressarcimento da soma desses valores (R\$ 397.960.863,94).*

9. *A Petrobras opôs embargos de declaração questionando essas determinações (peça 259), os quais foram providos por meio do Acórdão 2066/2023-Plenário (peça 274). Nessa decisão, acolheu-se o argumento de que os itens embargados apenas poderiam ser cumpridos pela petroleira após a decisão de mérito quanto à irregularidade que ensejou as citações. Compreendeu-se que as duas irregularidades apontadas nestes autos estão intrinsecamente relacionadas, de modo que a permanência do apontamento de enriquecimento sem causa depende da manutenção do entendimento pela ocorrência de dano decorrente da contratação irregular das empresas do Grupo Schahin.*

10. *Dessa forma, decidiu-se tornar insubsistentes os itens que continham a determinação para que a Petrobras buscasse a restituição dos lucros ilegítimos em função do apontamento de enriquecimento sem causa. No voto condutor desse acórdão (peça 275) declarou-se que o comando pode ser novamente imposto à estatal quando do julgamento de mérito desta TCE.*

11. *A questão de prescrição foi devidamente abordada nessas decisões preliminares do processo, inclusive já considerando a norma atualmente em vigor, definida pela Resolução-TCU 344/2022. Concluiu-se, adequadamente, pela inoccorrência de prescrição, seja na modalidade ordinária ou intercorrente.*

12. *As notificações de citação foram regulamente efetivadas e quase todos os responsáveis apresentaram alegações de defesa (peças 354-355). Somente o Sr. Renato de Souza Duque e o espólio do Sr. Paulo Roberto Costa permaneceram silentes. Cabe, portanto, reconhecer a revelia em relação a esses responsáveis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, e dar seguimento ao processo.*

13. *Saliento, com relação ao Sr. Renato de Souza Duque, que embora se tenha conhecimento atualizado de seu paradeiro como custodiado na Penitenciária Luís Fernandes Bandeira Duarte (peça 363), a sua citação por edital foi validamente efetuada. Aquela notificação foi realizada em abril/2024, quando ele se encontrava em liberdade, pois sua prisão ocorreu posteriormente, em 17/8/2024.*

14. *As alegações de defesa foram devidamente examinadas pela AudTCE (peça 357), que concluiu pelo acolhimento em relação a cinco integrantes da diretoria executiva da Petrobras. A unidade instrutiva passou a compreender, basicamente, que não seria exigível conduta diversa dos diretores não diretamente envolvidos na proposta de contratação da operação do navio-sonda Vitória 10.000, para os quais não haveria indícios contundentes de participação nos atos fraudulentos. Nesse sentido, foi proposto julgar regulares as contas dos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada e José Sérgio Gabrielli de Azevedo, bem como da Sra. Maria das Graças Silva Foster.*

15. *Por outro lado, propôs-se manter a responsabilidade dos funcionários e dirigentes da Petrobras que elaboraram os documentos necessários à contratação (Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva e Nestor Cuñat Cerveró), e dos diretores que participaram ativamente da fraude (Paulo Roberto Costa – espólio – e Renato de Souza Duque). As alegações de defesa apresentadas seriam insuficientes para justificar os atos praticados. Da mesma forma, foi proposto que a controladora das sociedades empresárias contratadas (Schahin Holding S.A.) permaneça como responsável pela reparação do dano.*

16. *A AudTCE promoveu alteração na quantificação do dano, especificamente para separar em duas parcelas o débito ocorrido na campanha internacional do navio-sonda. Na instrução*



preliminar de citação (peça 150) se havia considerado que todos os pagamentos dessa etapa (R\$ 243.641.795,23) seriam indevidos e deveriam ser restituídos pelos responsáveis.

17. *Na instrução de mérito (peça 357), passou-se a entender completamente indevidos apenas os pagamentos feitos enquanto o navio-sonda permaneceu inoperante por culpa exclusiva da contratada, o que teria ocorrido entre 8/10 e 20/12/2010. Durante esse período de inatividade foram pagos o equivalente a R\$ 42.863.888,70 (peça 357, p. 31). Todos os responsáveis pela contratação fraudulenta seriam coobrigados a reparar essa parcela do dano.*

18. *Para os demais dispêndios da Petrobras na campanha internacional, a AudTCE passou a aplicar raciocínio análogo ao já adotado com relação à campanha nacional do navio-sonda. Ou seja, os pagamentos seriam indevidos, em razão da nulidade do contrato, porém o retorno ao status quo ante perpassaria pela indenização da contratada em valor correspondente aos custos por ela incorridos, mesmo que o serviço supostamente prestado nada tenha agregado à companhia estatal. Esta parcela do dano foi quantificada pela unidade instrutiva em R\$ 114.946.928,56 (peça 357, p. 32). Não se apontou explicitamente, na proposta de encaminhamento, quem seriam os responsáveis pela reparação deste montante, mas na instrução de mérito foi feita remissão à determinação que outrora havia no Acórdão 1615/2023-Plenário, a qual atribuíra a obrigação às empresas contratadas e aos seus sócios, Srs. Milton Taufic Schahin e Salim Taufic Schahin.*

19. *Com base na análise descrita até este ponto, a AudTCE propôs encaminhamentos no sentido de julgar irregulares as contas da Schahin Holding S.A. e dos Srs. Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró, Paulo Roberto Costa (espólio) e Renato de Souza Duque, condená-los ao recolhimento de R\$ 42.863.888,70, em valores originais, aos cofres da companhia federal e sancioná-los com multa proporcional ao dano; e de determinar à Petrobras que busque a restituição dos lucros ilegitimamente auferidos pelas contratadas, estimados na quantia original de R\$ 114.946.928,56, entendidos como enriquecimento sem causa às custas da estatal.*

20. *Com relação aos agentes que firmaram acordos de colaboração premiada com o poder público, a AudTCE propôs a concessão de benefícios e a condenação com critério de equidade, nos moldes do Acórdão 1835/2024-Plenário. Nesse sentido, observando que são seis os responsabilizados pelo dano de R\$ 42.863.888,70, propôs que os colaboradores (Eduardo Costa Vaz Musa, Nestor Cuñat Cerveró e Paulo Roberto Costa – espólio) sejam condenados, solidariamente com os demais, somente pela cota de um sexto desse valor. Além disso, propugnou-se que esses colaboradores fiquem isentos do recolhimento de juros de mora relativos ao débito, em reconhecimento de boa-fé, e que a multa imputada seja suspensa até o cumprimento total dos respectivos acordos.*

21. *Por fim, foi sugerido informar à Petrobras e à Advocacia-Geral da União (AGU) que os processos de cobrança das dívidas deveriam observar critérios relativos a benefício de ordem, capacidade de pagamento (ability to pay) e amortização de valores recolhidos via acordos de colaboração.*

22. *Com relação ao dano ocorrido durante a campanha nacional do navio, nada foi inserido no encaminhamento proposto pela AudTCE.*

23. *Feito este breve resumo da situação processual até o momento, passo a apresentar o pronunciamento deste representante do Ministério Público de Contas. Com as devidas vênias em relação ao sustentado pela unidade instrutiva, adianto que trarei uma visão parcialmente discordante da análise e dos encaminhamentos propostos na instrução de mérito. Os fundamentos desta manifestação serão detalhados ao longo desta peça processual.*

II – Considerações iniciais

24. *De início, cabe pontuar que as notificações de citação foram adequadamente realizadas e todos os argumentos dos defendentes foram devidamente analisados pela unidade instrutiva.*

25. *A análise de prescrição foi corretamente efetuada pela AudTCE, fundamentada no regulamento atualmente vigente, dado pela Resolução-TCU 344/2022. Conclui-se, portanto, pela inocorrência de prescrição nesta TCE, seja na modalidade ordinária ou intercorrente, mesmo sem considerar o prazo da lei penal.*



26. Além disso, alinho-me ao entendimento de que as medidas adotadas pela unidade instrutiva no sentido de atender às determinações emanadas do STF foram adequadas e que as provas contidas nos autos são válidas e aptas a sustentar o julgamento desta TCE. Considero apropriado, neste quesito, o exame efetuado pela SeinfraOperações em instrução preliminar (peça 150) e acolhido pelo colegiado pleno ao prolatar o Acórdão 1615/2023-Plenário (peça 157).

III – Exame das alegações de defesa

III.1 – Alegações de defesa dos gestores da Petrobras

27. Manifesto concordância também, no essencial, com o exame dos demais argumentos trazidos pelos gestores da Petrobras.

28. Nesse sentido, alinho-me ao entendimento de que podem ser acolhidas as alegações dos membros da diretoria da Petrobras para os quais não há evidências de que tenham participado ativamente das fraudes. Conforme resultado do exame técnico de mérito, não lhes seria exigível conduta diversa nos procedimentos deliberativos que conduziram à aprovação da contratação de empresas do Grupo Schahin pela área internacional da estatal. Mostra-se coerente, portanto, a proposta de julgar regulares as contas dos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada e José Sérgio Gabrielli de Azevedo, bem como da Sra. Maria das Graças Silva Foster.

29. Da mesma forma, anuo com a compreensão de que as alegações de defesa trazidas pelos Srs. Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva e Nestor Cuñat Cerveró não são suficientes para elidir as irregularidades cometidas ou para excluí-los da relação processual.

III.2 – Alegações de defesa da holding

30. Divirjo, porém, com as devidas vênias, em relação à responsabilização da Schahin Holding S.A. nos moldes em que foi realizada a sua citação nesta TCE. Considero que merece ser acolhido o argumento de defesa ao sustentar que a conduta que lhe foi imputada não constitui ato ilícito nem possui relação direta com o dano.

31. A citação foi realizada com base na proposta contida em instrução preliminar da unidade instrutiva (peça 150, p. 78), em função dos seguintes elementos de responsabilização:

a.2) **Schahin Holding S.A. em Recuperação Judicial** (CNPJ 07.746.166/0001-09), na pessoa da administradora judicial da Massa Falida do Grupo Schahin, qual seja, a empresa KPMG Corporate Finance LTDA (CNPJ 29.414.117/0001-01)

a.2.1) **Conduta:** por intermédio de seus representantes, prestar garantia a Schahin International no contrato de operação Navio-Sonda Vitória 10.000 de modo a viabilizar a indevida e desnecessária contratação desta empresa na campanha internacional de exploração de petróleo e gás da Petrobras, porque não detentora de suficiente expertise e capacidade econômica, quando deveria ter se absterido de contribuir para a viabilização de contratações ilícitas causadoras de dano a sociedade de economia mista, conforme previsto nos arts. 186, 927 e 932, III, do Código Civil;

a.2.2) **Nexo de Causalidade:** a prestação de garantia a Schahin International no contrato de operação Navio-Sonda Vitória 10.000, propiciou a desnecessária e irregular contratação da referida empresa, também ligada ao Grupo Schahin, o que resultou na realização de dispêndios indevidos no montante histórico de R\$ 243.641.795,23 por parte da contratante pertinentes ao período compreendido entre 11/7/2010 e 3/3/2011, porquanto a referida sonda não chegou a participar da campanha de exploração internacional de petróleo e gás da Petrobras e os contratos celebrados, única fonte de obrigação para os pagamentos, foram declarados nulos em razão de fraudes apuradas; (Grifos no original.)

32. A controladora do Grupo Schahin foi diretamente responsabilizada pelo débito de R\$ 243.641.795,23, relativo à campanha internacional do navio-sonda, em solidariedade com a diretoria e os demais gestores da Petrobras (item 9.1 do Acórdão 1615/2023-Plenário). As sociedades empresárias contratadas não foram chamadas a responder por esse dano.

33. Conforme se verifica, a controladora foi citada por haver prestado garantia no contrato de operação no navio-sonda Vitória 10.000. Sobre esse aspecto, compreendo, assim como afirmado pela defendente, que o ato de prestar garantia não constitui ato ilícito. Dessa forma, não há como apontar

a responsabilidade subjetiva por essa linha de raciocínio. Sem ato ilícito, fica inviável identificar conduta culposa.

34. Tampouco se pode sustentar que a prestação de garantia contratual teria nexo de causalidade direta e imediata com o dano em exame. O débito imputado decorre da contratação desnecessária e fraudulenta de empresas do grupo Schahin para a operação do navio. Devem responder pelo prejuízo quem idealizou e aprovou essa contratação desnecessária e quem fraudou o procedimento de escolha da contratada. O ato de prestar garantia não se enquadra nas condutas determinantes para a ocorrência de dano.

35. A partir desta análise, não pretendo defender que a Schahin Holding S.A. esteja isenta de responsabilidade perante o dano decorrente da contratação fraudulenta. De fato, há nos autos elementos indicativos de que houve fraude, que ela foi cometida com o intuito de beneficiar esse grupo empresarial e que os atos foram praticados com a participação de agentes desse grupo.

36. O ponto aqui sustentado é que houve falha na citação e na matriz de responsabilização. A controladora foi chamada aos autos para justificar um ato que não constitui ilícito. Isso não pode fundamentar uma condenação.

37. Em contraposição, poderia ser argumentado que a garantia era imprescindível para a celebração do contrato de operação do navio, o qual decorria de uma fraude. Mas, muito provavelmente, a prestação da garantia configuraria um dos poucos atos lícitos nessa negociação. Não há indicação que a garantia em si seria fraudulenta, ou seja, que a holding não cumpriria essa obrigação nas hipóteses em que ela fosse acionada.

38. Para uma responsabilização direta da Schahin Holding S.A. seria necessário apontar condutas, praticadas por seus administradores em seu nome, que constituam ato ilícito e contribuam para a fraude.

39. Melhor providência teria sido responsabilizar diretamente as empresas contratadas, que foram usadas por seus administradores para cometer o ilícito da fraude e se beneficiaram diretamente disso, e promover a desconsideração da personalidade jurídica delas para que seus sócios (inclusive a holding) fossem chamados a responder com seus patrimônios pela reparação do dano. Este, inclusive, era o encaminhamento sugerido no pronunciamento anterior deste representante do MPTCU.

40. Quanto às demais alegações de defesa trazidas pela controladora, anuo com o exame efetuado pela AudTCE. Em especial, cabe salientar que não há impedimento jurídico para que a massa falida seja condenada em débito pelo TCU por fatos anteriores à falência. A restrição se dirigiria à execução dessa dívida, uma vez que o respectivo título executivo deve ser levado ao juízo da falência.

IV – Quantificação do dano

41. Com relação à quantificação do dano, considero plausível a redução ora proposta pela AudTCE ao acolher parcialmente os argumentos da Schahin Holding S.A. sobre a operação do navio durante a campanha internacional. Excetuando o período de inatividade por culpa exclusiva da contratada, cujo pagamento foi totalmente indevido, é possível acatar que a operadora tenha incorrido em custos operacionais para manter o equipamento disponível enquanto posicionado na costa africana.

42. Muito provavelmente, seus custos não atingiram o patamar previsto para a operação normal do navio, uma vez que a sonda não foi utilizada naquele período. Contudo, diante da ausência de outro parâmetro, mostra-se plausível considerar que a contratada merece ser indenizada pelos custos conforme previstos. Tal medida se coaduna com a disposição regimental de que a imputação de débito deve seguir metodologia que conduza a valor seguramente não superior ao dano verificado.

43. Assim sendo, manifesto concordância com o ajuste na quantificação do dano, reduzindo-o do total de R\$ 641.602.659,17 para **R\$ 555.771.681,20**. Esta nova quantia representa a soma de três parcelas: **R\$ 42.863.888,70** (inatividade por culpa da contratada), **R\$ 114.946.928,56** (inatividade na campanha internacional) e **R\$ 397.960.863,94** (operação na campanha nacional).

***V – Inadequação de condenação por inadimplemento contratual***

44. Entretanto, manifesto divergência quanto à proposta de condenação em função do débito de inatividade por culpa da contratada (R\$ 42.863.888,70).

45. Esta quantia estava anteriormente englobada pelo débito de R\$ 243.641.495,23, para o qual foram promovidas as citações nesta TCE. A irregularidade apontada se referia à contratação desnecessária e fraudulenta das empresas do Grupo Schahin para a operação do navio-sonda, na campanha internacional.

46. Ao propor a separação desse dano em duas parcelas, a AudTCE promoveu, na prática, a modificação da irregularidade que as ensejou. Essa quantia destacada deixou de ter como fator determinante a contratação fraudulenta e passou a ser pagamento indevido à contratada inadimplente, que não havia cumprido suas obrigações contratuais. O dano decorrente da fraude, que levou à nulidade do contrato, ficou sendo considerado somente a parcela agora quantificada em R\$ 114.946.928,56, a qual passou a ser tratada como enriquecimento sem causa.

47. Segundo o exame feito pela unidade instrutiva, o dano relativo ao período de inatividade do equipamento por culpa da contratada decorre de inadimplência contratual da operadora do navio. Ela não havia cumprido os requisitos para o início da operação, portanto os pagamentos efetuados pela Petrobras foram indevidos.

48. Nessa situação, a responsabilidade pelo ressarcimento do dispêndio irregular deveria recair sobre a sociedade empresária contratada, que auferiu recebimentos indevidos, e sobre os agentes da Petrobras que autorizaram os pagamentos, falhando em se certificar do cumprimento das obrigações contratuais da fornecedora. O contexto da fraude não tem influência direta sobre o prejuízo assim descrito.

49. Contudo, os verdadeiros responsáveis não foram identificados nem citados nesta TCE. Os gestores foram notificados pelo cometimento da fraude, e não por terem autorizado pagamento à contratada inadimplente. A holding, por sua vez, não parece ter contribuído diretamente para o descumprimento contratual de sua controlada.

50. Dessa forma, considero que as citações realizadas nos autos não contemplaram a irregularidade especificamente relacionada com o período de inatividade do navio-sonda por culpa da contratada. Mostra-se inadequado, portanto, que haja julgamento de contas e condenação em função dessa questão.

VI – Inviabilidade de ação de enriquecimento sem causa

51. O encaminhamento sugerido pela AudTCE para a outra parcela de dano relativa à campanha internacional do navio-sonda (R\$ 114.946.928,56) seguiu o modelo introduzido pelo Acórdão 1842/2022-Plenário e já utilizado nesta TCE para a tentativa de recomposição do débito ocorrido na campanha nacional do navio, por meio dos itens 9.2 a 9.4 do Acórdão 1615/2023-Plenário.

52. Considero, no entanto, que esse tipo de encaminhamento provavelmente não produzirá os efeitos almejados.

53. A proposta se constitui de uma determinação à Petrobras para que adote as providências legais necessárias à reparação do prejuízo sofrido pela estatal em decorrência de enriquecimento sem causa auferido pela sociedade empresária contratada para a operação do navio Vitória 10.000. Trata-se da solução dada pelo Acórdão 1842/2022-Plenário para a restituição do lucro ilegitimamente obtido pela contratada, em situações de contrato nulo, cuja invalidade foi provocada concorrentemente pela fornecedora. Ela se fundamenta no art. 884 do Código Civil (enriquecimento sem causa), para os contratos firmados por empresas estatais.

54. A eficácia dessa alternativa é bastante questionável, mormente por se observar que o estatuto legal em que ela se baseia estabelece prazo prescricional de apenas três anos para a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa, contados desde a ocorrência dos fatos, conforme estatuído nos arts. 189 e 206, § 3º, inciso IV, do Código Civil.



55. O último pagamento relacionado aos contratos de afretamento e operação do navio-sonda *Vitória 10.000* foi realizado em 19/7/2017, conforme apurado pela unidade instrutiva. Desde então, segundo os elementos contidos nos autos, a Petrobras não buscou exercer a sua pretensão.

56. Ao contrário, a estatal opôs embargos de declaração contra os itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1615/2023-Plenário, argumentando que só poderia buscar o ressarcimento do enriquecimento sem causa da campanha nacional após o julgamento definitivo desta TCE. Todas as irregularidades possuiriam vínculo entre si, pois decorreriam igualmente da fraude e da consequente nulidade da contratação, as quais ainda estariam em discussão neste processo.

57. Esses argumentos foram considerados pertinentes pelo TCU, que, por meio do Acórdão 2066/2023-Plenário, revogou as determinações quanto ao ressarcimento do enriquecimento sem causa na campanha nacional. No voto condutor dessa decisão, ressaltou-se que uma determinação de mesmo teor poderia ser feita quando do julgamento de mérito. Observo, porém, que a AudTCE não reapresentou essa deliberação na sua proposta atual, restando sem encaminhamento a parcela de débito quantificada em R\$ 397.960.863,94.

58. De qualquer modo, considero ser contraproducente a reiteração daquela determinação, bem como a imposição de obrigação de igual conteúdo em relação à outra parcela de débito. A pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa, com fundamento no Código Civil, já se encontra prescrita.

VII – Representação por indícios de improbidade administrativa

59. Os embargos de declaração opostos pela Petrobras contra o Acórdão 1615/2023-Plenário denotam que a estatal não tomou qualquer providência, seja administrativa ou judicial, com o intuito de obter a reparação de seus cofres. Tampouco foi cogitado o ajuizamento de ação de improbidade administrativa.

60. Além da continuidade da TCE no âmbito desta Corte de Contas, a ação de improbidade administrativa talvez se apresente como a única alternativa de reparação do dano, por não se sujeitar a regime prescricional. Caracterizados os atos dolosos da fraude, os delitos praticados muito provavelmente configuram ilícitos tipificados na Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). Tal avaliação, por se encontrar fora do escopo da atuação do TCU, deverá ser levada ao órgão judicial competente.

61. Apesar dessa limitação de competência, este Tribunal pode verificar que os fatos documentados nestes autos configuram indício de ato de improbidade administrativa, a exemplo dos seguintes dispositivos da LIA:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

62. Diante disso, é dever do TCU representar perante o Ministério Público Federal, comunicando-lhe das ocorrências e remetendo-lhe as apurações já realizadas. Trata-se de obrigação imposta por meio do art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa:



Art. 7º Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias. (Redação dada pela Lei 14.230, de 2021)

63. *No caso em exame, são legitimados a propor ação de improbidade administrativa tanto o Ministério Público Federal, nos termos do art. 17, caput, da Lei 8.429/92, quanto a estatal lesada, conforme decidido pelo STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043. Cabe, portanto, que o TCU remeta as informações desta tomada de contas especial para esses legitimados, de modo a lhes propiciar a avaliação do caso e o possível ajuizamento da ação que potencialmente conduzirá ao ressarcimento do dano sofrido pela Petrobras.*

VIII – Dever de julgar contas pela fraude na contratação

64. *A situação narrada nesta TCE retrata a prática de atos fraudulentos que conduziram à contratação de serviços desnecessários para a Petrobras. Isso se verifica com absoluta clareza ao se observar, por exemplo, o ocorrido na campanha internacional do navio-sonda. O equipamento foi levado à costa angolana, mesmo se tendo conhecimento da inexistência de petróleo a ser prospectado naquela região.*

65. *Diante desses fatos, entendo patente a ocorrência de dano aos cofres da estatal petroleira. O contexto fraudulento descortinado trouxe à tona que o verdadeiro objetivo dessa contratação não era a obtenção da prestação de serviços técnicos, mas o mero direcionamento de recursos da companhia para o Grupo Schahin. Os agentes que praticaram a fraude provocaram o desfalque de recursos da Petrobras, ao produzir obrigações contratuais com o intuito de justificar o desembolso de recursos em favor de empresas que não prestariam efetivamente qualquer serviço.*

66. *Nos diversos outros casos de fraude com os quais se depara o TCU em processos de tomada de contas especial, este Tribunal julga irregulares as contas, condena os responsáveis à reparação do dano e ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/92. Muito comumente também aplica sanções de inabilitação ou de inidoneidade, previstas respectivamente nos arts. 60 e 46 dessa mesma lei.*

67. *É o que ocorre, por exemplo, quando se verifica fraude na concessão de benefícios previdenciários, como se pode observar nos Acórdãos 1477/2025-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), 455/2025-Plenário (rel. Min. Marcos Bemquerer) e 318/2024-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman). Por meio dessas decisões, todas recentes e tomadas pelo colegiado pleno, foram condenados os responsáveis pela fraude, sejam eles servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), representantes do beneficiário ou terceiro particular. O Tribunal não determinou ao INSS ou a outro órgão pagador dos benefícios fraudados que adotasse medidas administrativas ou judiciais para buscar o ressarcimento dos seus cofres. Ao contrário, julgou as contas e condenou diretamente cada responsável ao recolhimento do débito.*

68. *Da mesma forma, quando são identificadas fraudes no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o TCU julga as contas do empresário, seja individual ou sociedade, e o condena à reparação dos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), impondo-lhe sanções (Acórdãos 5970/2025-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; 5933/2025-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar; 4617/2025-2ª Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz; 11065/2023-1ª Câmara, rel. Min. Jorge Oliveira). Não se faz determinação para que o FNS busque o ressarcimento de outra forma que não seja a tomada de contas especial.*

69. *A qualidade de ser o cofre credor uma empresa estatal não influencia na decisão tomada pelo TCU. Em casos recentes relativos a prejuízos sofridos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Nordeste do Brasil (Acórdãos 54/2025-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; 966/2025-1ª Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus; 710/2022-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer), o Tribunal julgou as contas e condenou os fraudadores à reparação do dano, impondo-lhes as sanções cabíveis. Os casos exemplificados nesses acórdãos são variados: fraude na habilitação de dispositivos tecnológicos, concessão fraudulenta de financiamentos e desfalques em contas bancárias de correntistas.*



70. *A presente TCE, em que se discute prejuízo de centenas de milhões de reais à empresa estatal, não merece tratamento mais brando por parte deste Tribunal. Os fraudadores provocaram a saída de recursos vultosos dos cofres federais, sem o oferecimento de contrapartida efetiva em bens e serviços. O dano está muito claro, sobretudo no período da campanha internacional do navio-sonda. A Petrobras realizou pagamentos, mesmo sabendo que nenhum serviço seria prestado pela contratada.*

71. *Diante dessa situação, cumpre que o TCU julgue as presentes contas em função da irregularidade de contratação fraudulenta e que condene os responsáveis à reparação dos cofres estatais.*

72. *A discussão relativa à devolução do lucro ilegítimo não desconfigura a ocorrência de dano. Na verdade, o debate se refere à indenização do particular pelo fornecimento que efetivamente tenha feito em favor da estatal contratante. Trata-se de prevenir que a administração pública se beneficie de um enriquecimento sem causa às custas da contratada, e não o contrário.*

73. *Os responsáveis pelos atos fraudulentos causaram o pagamento indevido e devem ser condenados a reparar o dano, representado pela totalidade dos desembolsos. A quantificação do débito é que perpassa pela indenização da contratada pelos custos dos serviços prestados.*

74. *Da maneira como se encontra o encaminhamento de mérito formulado pela AudTCE, o julgamento das contas se daria em relação a um descumprimento contratual por parte da sociedade contratada, e não pela fraude na contratação, proposta da qual já manifestei divergência neste pronunciamento. E o débito, na prática, recairia numa situação jurídica de prescrição quanto à pretensão de ressarcimento.*

VIII.1 – Revisão do entendimento do TCU diante da fraude contratual

75. *O presente caso concreto proporciona ao TCU a oportunidade de avaliar na prática os efeitos da solução adotada por meio do Acórdão 1842/2022-Plenário. Este exame serve para dar concretude ao comando do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) ao exigir que “nas esferas administrativa, **controladora** e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas da decisão**.”*

76. *Nesse sentido, observa-se que a opção de renunciar ao procedimento de tomada de contas especial para, em substituição, determinar à estatal lesada que busque o ressarcimento de enriquecimento sem causa pode não apresentar eficácia.*

77. *Além disso, torna-se possível vislumbrar que, em algumas situações, a atuação do TCU pode se tornar prejudicial à estatal lesada. A existência de processo de controle externo, em que se discutem fraudes na celebração de contratos, pode ocasionar o retardamento da tomada de providências por parte da companhia que sofreu o prejuízo. Algo nesse sentido pode ser percebido no presente processo. A Petrobras, com a concordância do TCU, concluiu que não poderia buscar o ressarcimento do dano enquanto não transitada em julgado a decisão nesta TCE. A espera por esse momento pode ser determinante para a ocorrência de prescrição na esfera cível.*

78. *A elevada gravidade dos ilícitos cometidos também sinaliza para a inadequação dessa solução. Trata-se de atos fraudulentos que provocam a nulidade do contrato celebrado pelo ente público. Os delitos praticados são de alta reprovabilidade e configuram não só ilícitos administrativos, mas também constituem infrações sancionadas pelo direito penal e podem caracterizar atos de improbidade administrativa.*

79. *O TCU comumente julga contas e condena os responsáveis à reparação do dano em situações menos graves que essas. Com mais razão deveria julgar e condenar ao se deparar com fraude em contratações. Não se trata de usurpar a competência das esferas judiciais, mas do cumprimento do dever da Corte de Contas.*

80. *Fraude à contratação configura ilícito administrativo e causa dano ao erário, uma vez que provoca desembolsos indevidos do ente público contratante. Esse tipo de ocorrência está no escopo de atuação do TCU e deve ser combatido, a partir da responsabilização dos agentes que praticaram a fraude e da imposição da obrigação de reparar o desfalque sofrido pelos cofres públicos.*



81. *Ao prolatar o Acórdão 1842/2022-Plenário, o Tribunal reconheceu que a devolução dos recursos aos cofres públicos possui natureza reparatória, e não punitiva. No entanto, foi declarado que os pagamentos indevidos não caracterizariam propriamente um dano ao erário. Com as devidas vênias, reafirmo o entendimento de que todo desembolso irregular de recursos públicos constitui dano. Trata-se de dispêndio sem respaldo em motivação idônea, efetuado de modo ilegal, ilegítimo e avesso às normas administrativas, com o agravante de ser decorrente de atos fraudulentos.*

82. *Diante da ineficácia da alternativa anteriormente vislumbrada pelo TCU, proponho que seja dada continuidade a este processo de tomada de contas especial, de modo a possibilitar o julgamento das contas, a apenação dos responsáveis pela fraude cometida na contratação e, principalmente, a reparação dos cofres da Petrobras.*

VIII.2 – Continuidade desta TCE

83. *Mantenho a compreensão, já defendida no pronunciamento anterior (peça 132), de que todo o dano discutido nesta TCE decorre da ilicitude referente à contratação fraudulenta e desnecessária da Schahin para a operação do navio-sonda Vitória 10.000. Segundo narrado nos autos, os contratos firmados entre a Petrobras e suas subsidiárias com as empresas do Grupo Schahin são inválidos, em razão da ilicitude ocorrida em sua origem. Ademais, há evidências de que a contratada concorreu para a nulidade da avença, havendo agido de má-fé.*

84. *Dessa forma, todos os pagamentos efetuados em função desses contratos são indevidos, constituem dano e devem ser restituídos aos cofres da estatal contratante. Tendo em vista que houve efetiva prestação de serviços no âmbito de um dos contratos, mostrando-se impossível o desfazimento, cabe indenizar a fornecedora pela sua execução. No entanto, como a contratada agiu de má-fé na obtenção das avenças, a indenização devida se limita aos custos por ela incorridos para prestar os serviços.*

85. *No que concerne à responsabilização, reproduzo a seguir excerto do pronunciamento anterior, por considerar ainda válido e pertinente.*

51. *A propósito, apesar de já explícita neste pronunciamento a divergência em relação à divisão da origem do dano em duas irregularidades, considero oportuno iniciar os comentários sobre a responsabilização nestes autos abordando a alvitrada pela unidade técnica quanto ao ilícito de enriquecimento sem causa. A unidade instrutora propôs atribuir o dano ocorrido na campanha nacional exclusivamente às empresas contratadas e, desconsiderando as respectivas personalidades jurídicas, aos seus sócios.*

52. *Com as devidas vênias, manifesto discordância em relação a esse posicionamento. Conforme já defendido anteriormente, a devolução dos valores aqui impugnados possui natureza reparatória, por se tratar de pagamento indevido realizado pela Petrobras às contratadas e, portanto, constitui dano ao erário.*

53. *A obrigação pela reparação do dano recai sobre quem lhe deu causa, devendo-se avaliar o trinômio dano, conduta e nexo de causalidade. O eventual locupletamento do agente infrator não constitui condição para que seja responsabilizado, bastando que sua conduta seja culpável e tenha nexo de causalidade com o dano apurado.*

54. *Não cabe, portanto, definir os responsáveis exclusivamente a partir da identificação de quem recebeu os pagamentos indevidos. Aliás, esse raciocínio conduziria à responsabilização somente das empresas também nos casos de superfaturamento, pois teriam sido elas as receptoras dos valores superfaturados.*

55. *Por conseguinte, são responsáveis os agentes que praticaram as condutas que propiciaram e provocaram as fraudes na contratação, maculando a vontade original dos contratos firmados. Todos esses atos ilícitos praticados possuem nexo de causalidade com o dano advindo dos pagamentos indevidamente realizados, dentre os quais se encontram os efetuados durante a operação do navio-sonda em águas nacionais. Ou seja, a responsabilização sobre esta parcela do dano corresponde exatamente à atribuída em relação à contratação fraudulenta e desnecessária.*



56. *Cumpra, portanto, examinar que agentes se caracterizariam como responsáveis pela reparação do dano oriundo da contratação fraudulenta e desnecessária da Schahin para operar o navio-sonda Vitória 10.000. Diversos atores foram apontados pela SeinfraOperações, com base nas condutas praticadas. Necessário avaliar, então, se essas condutas apresentam nexo de causalidade com o dano constatado.*

57. *Com esse intuito, proponho avaliar a situação com base na teoria da causalidade direta e imediata, temperada com a subteoria da necessidade, metodologia que tem sido aplicada no TCU, em vista de se compreender que corresponde à teoria incorporada na legislação pátria por meio do art. 403 do Código Civil e predominante na jurisprudência dos Tribunais Superiores.*

86. *Procedendo à atualização do exame de responsabilização, levando-se em conta o desenrolar do processo desde aquele pronunciamento do MPTCU, passo a indicar os agentes que, segundo o raciocínio aqui defendido, devem responder pelo dano.*

87. *Devem ser arrolados os membros da Diretoria Executiva da Petrobras que participaram ativamente das fraudes (Paulo Roberto Costa – espólio – e Renato de Souza Duque), que aprovaram a celebração dos contratos, e os funcionários que elaboraram os documentos necessários à contratação (Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró), neles indicando justificativas inidôneas.*

88. *As empresas contratadas (Deep Black Drilling LLP e Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A. – antiga Schahin Engenharia S.A.) que agiram de má-fé e concorreram ativamente para a fraude na contratação também se caracterizam como responsáveis pelo critério da causalidade direta e imediata. Elas podem ser ainda arroladas como responsáveis solidárias na qualidade de contratadas beneficiárias dos pagamentos indevidos.*

89. *Em razão do abuso das pessoas jurídicas contratadas, considero adequado desconsiderar a personalidade jurídica dessas empresas para atingir seus sócios, que inclusive tiveram participação ativa nas fraudes, segundo apurado no âmbito penal. Com base nesse procedimento, merecem ser citados os Srs. Milton Taufic Schahin e Salim Taufic Schahin, assim como a sociedade holding do grupo, Schahin Holding S.A. Todos estes foram direta ou indiretamente beneficiados pelo abuso.*

90. *Renovando as vênias por discordar do encaminhamento sugerido pela AudTCE, proponho que o presente processo retorne à fase de saneamento, de modo a promover novas citações dos responsáveis acima indicados, em função do débito total quantificado nos autos, englobando ambas as campanhas internacional e nacional do navio-sonda Vitória 10.000, em função da irregularidade descrita como contratação fraudulenta e necessária de empresas do Grupo Schahin.*

IX – Tratamento dos colaboradores

91. *A AudTCE sugeriu que, quando do julgamento de mérito da presente TCE, sejam concedidos benefícios aos colaboradores, de modo a favorecer os Srs. Eduardo Costa Vaz Musa e Nestor Cuñat Cerveró, bem como o espólio do Sr. Paulo Roberto Costa.*

92. *Nesse sentido, foi proposto suspender a multa proporcional ao dano, até o cumprimento integral dos respectivos acordos; isentá-los do recolhimento de juros de mora, em reconhecimento de boa-fé; conceder-lhes, no processo de cobrança, o benefício de ordem; facultar-lhes o recolhimento parcelado em função da capacidade de pagamento; e considerar a amortização de valores recolhidos via acordos de colaboração. Além disso, propugnou-se que a condenação em débito seja feita por cotas de 1/6 do valor total devido à Petrobras, de acordo com a linha adotada no Acórdão 1835/2024-Plenário.*

93. *Embora o encaminhamento principal defendido neste pronunciamento seja de retorno dos autos à fase de saneamento para novas citações, apresento a seguir considerações acerca das medidas sugeridas pela unidade instrutiva.*

IX.1 – Aplicabilidade da multa proporcional ao dano

94. *Em princípio, entendo que a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 é uma das ferramentas sancionatórias à disposição do TCU, que pode ser usada como instrumento junto aos infratores colaboradores no sentido de obter efetiva contribuição para apuração do dano e, principalmente, para o seu ressarcimento. Assim, é plenamente possível ao Tribunal dosar a aplicação*



da multa prevista de acordo com o nível de colaboração da empresa, bem como suspendê-la até o cumprimento integral dos acordos.

95. *Por óbvio que a redução da multa deverá ser proporcional à cooperação. Ou seja, quanto mais antecipada e efetiva for a colaboração, maior deverá ser a mitigação da multa. A depender da contraprestação oferecida pelo infrator colaborador, entendo que esse é um benefício juridicamente viável e que lhe proporcionará, de fato, uma vantagem, dando efeito prático ao princípio de que o colaborador deve experimentar alguma vantagem comparativa que o diferencie dos demais, não podendo estar nas mesmas condições do não colaborador.*

96. *No caso concreto destes autos, percebe-se que os colaboradores admitiram o cometimento de fraude na contratação realizada pela estatal petroleira. Mostra-se coerente, portanto, a proposta de suspensão da multa proporcional ao dano.*

IX.2 – Viabilidade de amortização da dívida com pagamentos feitos no âmbito dos acordos de colaboração

97. *Outro tema abordado nos autos, relacionado a efeitos dos acordos e que indiretamente atinge a decisão do TCU, refere-se à pertinência de abatimento, no recolhimento do débito decorrente da condenação por dano ao erário, da quantia paga em virtude das cláusulas acordadas.*

98. *Segundo a análise da unidade instrutiva, esse desconto seria devido, desde que configurada a identidade dos fatos geradores e do cofre credor. Esse posicionamento está em consonância com o entendimento jurisprudencial do Tribunal.*

99. *Tendo em vista que o débito discutido nesta TCE decorre da contratação fraudulenta e desnecessária das empresas do Grupo Schahin, os fatos admitidos pelos colaboradores representam o reconhecimento desses delitos. Mostra-se viável, portanto, a amortização da dívida com os valores recolhidos via acordos de colaboração premiada.*

IX.3 – Impossibilidade de reconhecimento de boa-fé e de isenção dos juros de mora

100. *Em sua proposta de encaminhamento, a AudTCE alvitrou a possibilidade de reconhecimento de boa-fé dos celebrantes de acordo de leniência ou de colaboração premiada, com a consequente extinção dos juros de mora sobre o montante da dívida. Aplicar-se-ia, portanto, o disposto no art. 202, §§ 2º, 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU.*

101. *Com as devidas vênias, compreendo que essa opção não poderá ser considerada quando do julgamento de mérito do presente processo, pois se mostra juridicamente inviável.*

102. *Conforme a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, nos processos de controle externo avalia-se a boa-fé na sua dimensão objetiva, diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou. Assim, deve-se verificar se o responsável agiu de acordo com um modelo objetivo de conduta social, ou seja, do modo como seria esperado de um responsável prudente, diligente e de bom discernimento.*

103. *Essa análise recai sobre a conduta adotada pelo responsável na época da prática dos atos inquinados como irregulares, e não sobre sua atuação no momento presente, em que busca firmar acordo de colaboração com o Poder Público para ver reduzida sua pena em razão dos ilícitos cometidos.*

104. *A boa-fé deveria ter pautado a ação do responsável no passado, de modo que, mesmo tendo praticado ato lesivo à Administração Pública, ele teria agido de forma prudente, diligente e com bom discernimento. Somente nesta hipótese poderia ser concedida nova oportunidade de quitação do débito sem a incidência de juros de mora.*

105. *O reconhecimento da boa-fé, da forma como disposto no art. 12, § 2º, da Lei 8.443/92 e no art. 202, §§ 2º, 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU, não se presta a beneficiar o agente faltoso que, após descoberto o delito cometido, se propõe a colaborar com o Poder Público. Inexiste boa-fé objetiva neste ato, assim como inexistiu quando necessária para refrear o ato lesivo. O acordo de colaboração eventualmente celebrado não requalifica a conduta adotada no passado.*

106. *Verifica-se, portanto, ser impossível juridicamente reconhecer a boa-fé nas condutas dos agentes colaboradores. Como consequência normativa, os juros de mora não podem ser desconsiderados quando da possível condenação em débito nos processos de TCE.*



107. *Tampouco seria permitido ao Tribunal considerar o comportamento post factum do responsável, especialmente sua boa-fé processual, para fins de exclusão dos juros de mora. A boa-fé processual, positivada nos arts. 5º e 6º do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), impõe obrigação, aos litigantes e a todos os demais participantes do processo, de agir de acordo com as normas processuais, a ética e os valores insculpidos no ordenamento jurídico, de forma a contribuir para o exercício da atividade jurisdicional, de modo justo, efetivo e célere. Caso o comportamento das partes não seja conforme a boa-fé, a norma processual prevê inclusive a aplicação de multas severas a serem revertidas para a parte contrária.*

108. *Assim, tendo em vista que a boa-fé processual é uma obrigação legal das partes em todos os processos, inclusive podendo incidir em pena caso a conduta não seja adequada, não se mostra coerente oferecer benefícios a qualquer responsável que manteve comportamento a que está legalmente obrigado.*

109. *Diante do exposto, manifesto divergência em relação à proposta de isenção dos colaboradores quanto aos juros de mora decorrentes da condenação em débito.*

IX.4 – Viabilidade do parcelamento da dívida em função da capacidade de pagamento

110. *Nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o Tribunal pode autorizar o pagamento parcelado da importância devida em até 36 parcelas mensais consecutivas. Tal medida pode ser adotada em qualquer fase do processo, desde que ele não tenha sido remetido para cobrança judicial.*

111. *O alargamento desse prazo de parcelamento tem sido excepcionalmente deferido pelo TCU nos casos em que o responsável se dispõe a pagar administrativamente todo o débito, mas demonstra sua incapacidade de quitá-lo em apenas três anos.*

112. *Esses precedentes constituem indicativo de viabilidade da permissão para que os responsáveis efetuem o pagamento da dívida em ritmo proporcional às suas respectivas capacidades de pagamento (ability to pay). Compreendo, inclusive, que a relativização do prazo de pagamento independe da celebração de acordos de colaboração com o Poder Público. Considero viável adotar tal medida em relação a todos os agentes que se prontifiquem a quitar sua dívida perante o TCU. Essa flexibilização, todavia, deve ser feita com parcimônia, observando-se os princípios da razoabilidade, da motivação, da eficiência e da economia processual.*

113. *Assim sendo, considero que, estando satisfatoriamente demonstrada a real capacidade de pagamento do responsável e devidamente justificada a medida em relação aos princípios da Administração Pública, pode o Tribunal estabelecer, excepcionalmente, prazo de parcelamento mais extenso para que seja efetuado o pagamento de toda a dívida.*

114. *Saliento que essa oportunidade se aplica exclusivamente ao pagamento no âmbito administrativo. Após o envio do processo para cobrança judicial, extingue-se a competência do TCU quanto à concessão dessa flexibilização. Nesse caso, a avaliação quanto ao prazo de pagamento a ser admitido caberá aos órgãos competentes para atuar na instância judicial.*

115. *Objetivamente, portanto, considero que a decisão de mérito nesta TCE pode contemplar autorização, dirigida a todos os responsáveis, de recolhimento parcelado da dívida em até 36 meses, conforme regra estabelecida nos normativos vigentes. O parcelamento em função da capacidade de pagamento poderá ser oportunamente avaliado caso a caso, à medida que surgirem pedidos nesse sentido.*

116. *Quanto ao recolhimento parcelado em âmbito judicial, compreendo que o TCU não possui competência para autorizar, uma vez que sua atuação se limita à seara administrativa. Dessa forma, qualquer comando dirigido aos órgãos de representação judicial dos cofres federais seria ineficaz, tornando despropositado incluir deliberação sobre esse quesito no acórdão de julgamento desta tomada de contas especial.*

IX.5 – Impossibilidade de concessão do benefício de ordem

117. *A unidade instrutiva, baseada em listagem de possíveis benefícios ao colaborador mencionada em precedente deste Tribunal, considerou pertinente estabelecer que a cobrança judicial do débito deve ser preferencialmente direcionada aos devedores solidários não colaboradores. A*



concretização dessa medida foi intentada por meio de proposta de informar à Petrobras e à AGU que isso decorreria dos acordos de colaboração.

118. Trata-se, mais uma vez, de alternativa que está além da competência do TCU. A avaliação quanto à adequação e conveniência da medida caberá ao titular da ação judicial de cobrança, sendo certo, porém, que o disposto em cada acordo de colaboração vincula a atuação apenas dos órgãos celebrantes.

119. Mostra-se despiciendo, pois, que o Tribunal aprove deliberações sobre este tema.

IX.6 – Inaplicabilidade do julgamento por critério de equidade e da renúncia da solidariedade

120. Seguindo o molde adotado no Acórdão 1835/2024-Plenário, a unidade instrutiva apresentou proposta de beneficiar os colaboradores com a condenação em débito somente por uma cota da parcela de dano de R\$ 42.863.888,70, estabelecendo ainda a renúncia da solidariedade desses responsáveis em relação ao restante do débito.

121. Relembro que defendi neste pronunciamento a inadequação da condenação por somente essa parcela de dano, desvinculada da fraude como um todo, sem que tenha sido feita citação especificamente relacionada com a inatividade do navio por descumprimento contratual por parte da contratada. Apesar disso, acrescento posicionamento relativo a este outro ponto da proposta da AudTCE: quebrar a solidariedade da responsabilização pelo débito e condenação dos colaboradores somente pela respectiva cota-parte.

122. Nesse sentido, com as devidas vênias por discordar desse encaminhamento, compreendo que tal medida extrapola a competência do TCU como órgão de controle externo. Apesar de integrar a estrutura da administração pública federal, este Tribunal não é o credor da dívida em discussão neste processo. Tampouco tem poderes para representar a estatal credora, seja na esfera administrativa ou judicial. Dessa forma, não possui autorização legal para deliberar sobre esse aspecto.

123. Conforme se verifica no art. 282 do Código Civil, apenas o credor pode renunciar à solidariedade em favor de algum devedor. Trata-se de uma medida que restringe o direito do credor. O TCU, ao exercer sua função de controle externo da administração pública federal, não está autorizado a impor semelhante restrição de direitos, mesmo que seja sobre um ente público. Este Tribunal também não possui poderes de representação para negociar em nome da estatal credora.

124. Cabe ao TCU proceder com a tomada de contas especial, quantificar o dano, identificar os responsáveis, julgar as contas e aplicar sanções, sempre dentro da moldura legal estabelecida por meio da Lei 8.443/92. Com base nesse estatuto, ao julgar irregulares as contas em razão de dano ao erário, esta Corte deve apontar a responsabilidade solidária dos agentes públicos e dos particulares que concorreram para a ocorrência do prejuízo aos cofres públicos (art. 16, inciso III e § 2º). A solidariedade decorre da lei e não há abertura para renúncia pelo órgão de controle externo.

125. Por ocasião da prolação do Acórdão 1835/2024-Plenário, mediante o qual se julgou o mérito de outra TCE em que se discute fraude em contratação da Petrobras (TC 026.840/2016-2), a ilustre Procuradora-Geral deste Ministério Público de Contas pronunciou-se ostensivamente contrária a essa medida. Em virtude de ser bastante elucidativo, permito-me reproduzir a seguir excerto da sua manifestação, que compõe a peça 589 daqueles autos, com o qual declaro concordar.

3. Entretanto, Senhores Ministros, sobre os novos contornos sugeridos para a imputação de débito a pessoas físicas, com profundas modificações na jurisprudência do próprio Tribunal e, em especial, divergências consideráveis em relação ao contexto semântico de precedentes recentes do Supremo Tribunal Federal, entendo necessário tecer algumas considerações.

4. Nesse ponto, alinho-me ao posicionamento do ilustre representante do MPTCU que atuou no feito, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 452), no sentido de não ser possível ao Tribunal de Contas da União (TCU) afastar ou reduzir a responsabilidade solidária dos colaboradores sobre o débito, por ausência de previsão legal. (...)

(...)

9. De outra parte, com fulcro nos arts. 282 e 944 do Código Civil, na equidade e na busca pelo estímulo à colaboração, ao diferenciar colaboradores de não colaboradores, o eminente Ministro



Relator Benjamin Zymler propõe reduzir o débito solidário imputado aos agentes que colaboraram apenas à respectiva quota-parte.

10. Com as mais respeitosas vênias ao entendimento do eminente Relator, entendo que, com essa possível guinada jurisprudencial, o Tribunal de Contas da União adentraria em caminho em que não tem autorização legal para transitar, qual seja, a seara de direitos indisponíveis de modificação em processos judiciais ou administrativos.

11. O Tribunal, no âmbito do Acórdão 1.370/2023-TCU-Plenário (TC 008.353/2023-9), Relator Ministro Benjamin Zymler, avaliou as conclusões de Grupo de Trabalho instituído para estudar a imputação de débitos a pessoas físicas no âmbito da Corte, considerando a capacidade de pagamento reduzida em relação às pessoas jurídicas, tema que tem estreita relação com a possibilidade de isentar os colaboradores da imputação de prejuízo ao erário, como incentivo no Direito Premial.

12. O julgado teve apenas finalidade informativa, tendo sido arquivado sem qualquer entendimento firmado na sua parte dispositiva.

13. As conclusões do Grupo de Trabalho, inseridas no relatório do Acórdão 1.370/2023-TCU-Plenário, por sua vez, as quais se apresentam em sintonia com o ordenamento pátrio, são essenciais para fundamentar a impossibilidade de redução do débito de colaboradores ou pessoas físicas condenadas em solidariedade com grandes empresas nos processos no TCU. Para tanto, extraem-se alguns entendimentos desse estudo, bem como se insere argumentação adicional, para o enfrentamento da controvérsia estabelecida nos presentes autos.

14. Nessa linha, impera no ordenamento jurídico pátrio o princípio de reparação integral do dano causado a outrem, nos termos do caput do art. 944 do Código Civil brasileiro. Especialmente no Direito Público, a exigência de devolução integral dos valores não constitui sanção, mas sim o restabelecimento ao status quo ante e não permite transação.

15. Citem-se os mais diversos diplomas nessa seara, a exemplo da Lei 8.429/1992, alterada pela Lei 14.230/2021; a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial), em seu art. 16, § 3º, bem como a Lei 13.988/2020, em seu art. 11, § 2º.

16. Não se confundem os preceitos do Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal, nos quais estão inseridos os benefícios do Direito Premial, como meio de obtenção de provas, com aqueles do Direito Ressarcitório, em que não se pode afastar a integral reparação do dano ao erário e não se admite transigir com a devolução do prejuízo, sem expressa previsão legal.

17. Assim, não merece prosperar o entendimento de que, em obrigações solidárias, por ser a propositura da ação de cobrança do débito em comum prerrogativa do credor, conforme o caput do art. 275 do Código Civil, poderia haver a isenção de parte da dívida ao erário atribuída às pessoas físicas colaboradoras ou não e, ainda, independentemente do grau de culpa do responsável.

18. A interpretação dos dispositivos acerca das obrigações solidárias no Código Civil não admite essa extensão. Ao contrário. De acordo com o parágrafo único do mesmo art. 275, não importará renúncia da solidariedade a propositura de ação pelo credor contra um ou alguns dos devedores.

19. Nos termos do art. 264 do Código Civil brasileiro, há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda. Ou seja, está na gênese do instituto estarem todos os devedores solidários obrigados pela totalidade do valor devido.

20. É importante ressaltar que o tema não é novo no TCU. O Tribunal já se manifestou, em inúmeros julgados, no sentido de que o devedor solidário responde pela integralidade da quantia devida, a qual não pode ser fracionada ou individualizada em quotas, por força do que dispõe o ordenamento jurídico brasileiro (Acórdãos 2.968/2014-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer, e 1.441/2010-TCU-Plenário, Relator Augusto Nardes).

21. A possibilidade que o instituto da solidariedade dá ao credor de cobrar a dívida de um, de alguns ou de todos os devedores não equivale a uma permissão para que o Tribunal de Contas da União afaste ou reduza o débito atribuído a um dos responsáveis solidários, por conta da realização de acordos de colaboração premiada ou de leniência ou simplesmente pela condição de pessoa física



supostamente vulnerável. Essa matéria se assemelha à anistia e, portanto, apresenta-se indisponível no Direito brasileiro a órgãos administrativos ou judiciais. As renúncias de receitas públicas se encontram sob reserva legal.

22. A proposta apresentada pelo eminente Relator, de redução do valor do dano em caso de reduzida culpabilidade do agente, com fulcro no parágrafo único do art. 944 do Código Civil, é observada, até mesmo na esfera privada, de forma bastante restrita. Nesse sentido, transcrevo o Enunciado 46 da I Jornada de Direito Civil do Conselho de Justiça Federal:

A possibilidade de redução do montante da indenização em face do grau de culpa do agente, estabelecida no parágrafo único do art. 944 do novo Código Civil, deve ser interpretada restritivamente, por representar uma exceção ao princípio da reparação integral do dano[.] não se aplicando às hipóteses de responsabilidade objetiva. (Alterado pelo Enunciado 380 – IV Jornada) (Grifos acrescidos)

23. O Grupo de Trabalho do TC 008.353/2023-9 entendeu que a cotização da dívida por critérios premiais e a criação de benefício de ordem constituem subversões do instituto da solidariedade e do princípio da reparação integral, sem que se encontre amparo na Lei 8.443/1992. (...)

32. Não se pode flexibilizar o dispositivo constante do art. 16, § 2º, “b”, da Lei Orgânica do Tribunal, segundo o qual, em caso de dano ao erário, o Tribunal, ao julgar as contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

33. Os elementos probatórios contidos nos autos demonstram que esses gestores agiram com claro desvio de finalidade e em atuação omissiva ou comissiva grave, com vistas a fraudar os certames licitatórios e possibilitar sobrepreço no contrato. Diante dessa conjuntura, o ordenamento jurídico pátrio não autoriza, sob qualquer premissa, que o Tribunal renuncie aos valores devidos à estatal.

34. Nessa linha, não poderia deixar de trazer à discussão a conclusão do Supremo Tribunal Federal sobre o Tema 1.043 da Repercussão Geral, publicada em 11/7/2023, em que a Suprema Corte deliberou pela possibilidade da utilização da colaboração premiada, instituto de Direito Penal, no âmbito das ações de improbidade administrativa. O Leading Case ocorreu no bojo do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1.175.650.

35. Nas conclusões do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que conduziu o julgamento e pode ser consultado no sítio do Supremo Tribunal na internet, o magistrado deixou claro que não se pode discutir a reparação integral do dano ao erário, mesmo no caso dos colaboradores, sem qualquer distinção entre as pessoas físicas ou jurídicas:

A lesão ao erário causa graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade. Não por outra razão é que a reparação integral do dano ao patrimônio público, além de figurar no rol das sanções estabelecidas no art. 12 da Lei 8.429/1992, também é consequência civil do ato ilícito.

(...)

Assim, não há como transigir a respeito dessa obrigação, consentindo com sua inserção entre os benefícios a serem estendidos àquele que colabora com as investigações no contexto da ação de improbidade decorrente do dano causado.

36. Logo, o Supremo Tribunal Federal não autoriza que nenhum órgão transija com a devolução integral do dano perpetrado ao patrimônio público, sendo indisponível o princípio da reparação integral como consequência do ato ilícito nessa seara.

37. Ao final, a Suprema Corte, por unanimidade, em julgamento vinculante para todos os órgãos jurisdicionais e administrativos do país, publicado em 11/7/2023, fixou a tese da constitucionalidade da utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei 12.850/2013, no âmbito de ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público (Tema 1.043 da Repercussão Geral), observando-se, dentre as diretrizes obrigatórias colocadas na parte dispositiva do julgado, que:



(3) *A obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização;*

(...)

(5) *Os acordos já firmados somente pelo Ministério Público ficam preservados até a data deste julgamento, desde que haja previsão de total ressarcimento do dano, tenham sido devidamente homologados em Juízo e regularmente cumpridos pelo beneficiado; (Grifos acrescidos)*

38. *Ou seja, ainda que se considere a possibilidade de instrumentos de coleta de provas como as colaborações premiadas no âmbito de ações civis de ressarcimento ao erário, a devolução integral dos valores pelos colaboradores se mantém indissociável.*

39. *Dessa forma, considerada a deliberação vinculante do Supremo Tribunal Federal e as conclusões do Grupo de Trabalho, contidas no relatório do Acórdão 1.370/2023-TCU-Plenário, além da jurisprudência histórica do Tribunal de Contas da União, não vislumbro espaço para se discutir a isenção ou mesmo a redução do débito imputado às partes, colaboradores ou não. (Grifos no original.)*

126. *Em vista desses elementos, considero que o TCU deve se abster de deliberações dissonantes do regramento legal relativo à solidariedade dos responsáveis por débito em processo de tomada de contas especial. Compreendo não ser cabível a condenação por cota-parte, nem a declaração de renúncia da solidariedade.*

X – Conclusão

127. *Concluo reiterando, inicialmente, os pontos de convergência com a instrução de mérito da AudTCE: as citações foram adequadamente realizadas, e todos os argumentos apresentados pelos defendentes foram efetivamente analisados pela unidade instrutiva, com exame de prescrição corretamente fundamentado na Resolução-TCU 344/2022 e conclusão pela inoccorrência de prescrição, tanto na modalidade ordinária quanto na intercorrente, mesmo sem considerar o prazo da lei penal. Também me alinho ao entendimento de que as medidas adotadas pela unidade instrutiva para cumprir determinações do STF foram adequadas, e de que as provas constantes dos autos são válidas e aptas a sustentar o julgamento da TCE, com destaque para o exame realizado pela SeinfraOperações em instrução preliminar (peça 150) e acolhido pelo TCU no Acórdão 1615/2023-Plenário.*

128. *No essencial, concordo com o exame dos demais argumentos trazidos pelos gestores da Petrobras e com a possibilidade de acolher as alegações dos membros da diretoria para os quais não há evidências de participação ativa nas fraudes, sendo coerente a proposta de julgar regulares as contas por não lhes ser exigível conduta diversa nos procedimentos deliberativos que culminaram na aprovação das contratações na área internacional. Contudo, manifesto divergência em relação à responsabilização da Schahin Holding S.A., nos moldes propostos, uma vez que a conduta especificamente impugnada – prestar garantia no contrato de operação do navio-sonda Vitória 10.000 – não constitui ato ilícito, nem possui nexo de causalidade direto e imediato com o dano.*

129. *Além disso, entendo inadequada a atribuição de grande parcela do dano ao ilícito de enriquecimento sem causa, pois considero essa via de eficácia bastante questionável. A pretensão civil correspondente se sujeita a prazo prescricional de três anos (arts. 189 e 206, § 3º, IV, do Código Civil), já transcorrido, dado que o último pagamento ocorreu em 19/7/2017 e, conforme os autos, a Petrobras não buscou exercer essa pretensão, tendo, ao contrário, oposto embargos de declaração contra itens do acórdão de determinação. Diante disso, mantenho a divergência quanto à solução calcada no enriquecimento sem causa, por seu risco prescricional e pela necessidade de assegurar a reparação integral pela via própria da TCE, sem fragmentação do dano entre irregularidades distintas.*

130. *Quanto ao tratamento dos colaboradores, a AudTCE sugeriu conceder benefícios como suspensão da multa proporcional ao dano até o cumprimento integral dos acordos, isenção de juros de mora, benefício de ordem, parcelamento conforme capacidade de pagamento, amortização de valores de acordos e, ainda, condenação em débito por cotas de 1/6 do total, à luz do Acórdão 1835/2024-*



Plenário. Com as devidas vênias, não vislumbro espaço para deliberações que isentem ou reduzam o débito de colaboradores, nem para condenação por cota-parte ou renúncia da solidariedade, à vista da jurisprudência e dos fundamentos já consolidados pelo TCU e do entendimento extraído do Acórdão 1370/2023-TCU-Plenário e de manifestações ministeriais correlatas.

131. Manifesto discordância quanto à fragmentação do dano em parcelas desvinculadas da irregularidade principal, que é a contratação fraudulenta e desnecessária. Compreendo que o dano debatido nesta TCE decorre integralmente desta irregularidade, sendo preciso ainda adotar providências processuais para viabilizar o julgamento das presentes contas.

132. Assim, considero necessárias as seguintes medidas nestes autos: (i) o retorno do processo à fase de saneamento para novas citações; (ii) a preservação da responsabilidade solidária de todos os responsáveis no âmbito da TCE, sem redução do débito por cota-parte; (iii) o reforço da responsabilização de todos os envolvidos na fraude, incluindo empresas e seus sócios, com base na desconsideração da personalidade jurídica, de modo a viabilizar a reparação integral do dano; e (iv) a apresentação de representação perante o Ministério Público Federal e a comunicação à Petrobras acerca das apurações realizadas nesta TCE, para que seja avaliada a hipótese de ajuizamento de ação de improbidade administrativa.

XI – Proposta de encaminhamento

133. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta divergência parcial com as análises e os encaminhamentos indicados pela unidade instrutiva e propõe, em substituição:

- a) retornar os autos para a fase de saneamento, para a realização de novas citações, em função do débito equivalente a R\$ 555.771.681,20 em valores originais, decorrente da irregularidade de contratação fraudulenta e desnecessária de sociedades empresárias do Grupo Schahin para a operação do navio-sonda Vitória 10.000;*
- b) citar os Srs. Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró e Renato de Souza Duque, bem como o espólio do Sr. Paulo Roberto Costa e a massa falida das sociedades Deep Black Drilling LLP e Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A. pelo débito acima;*
- c) desconsiderar a personalidade jurídica dessas sociedades, a fim de que o patrimônio de seus sócios e administradores respondam solidariamente pelo dano;*
- d) com base nessa desconsideração, citar os Srs. Milton Taufic Schahin e Salim Taufic Schahin, bem como a massa falida da Schahin Holding S.A., em solidariedade com os demais responsáveis listados anteriormente, pelo mesmo débito;*
- e) acolher parcialmente as alegações de defesa dos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada e José Sérgio Gabrielli de Azevedo, bem como da Sra. Maria das Graças Silva Foster, de modo a julgar regulares com ressalva as suas contas;*
- f) representar perante o Ministério Público Federal e comunicar à Petrobras acerca das apurações realizadas nesta TCE, para que seja avaliada a hipótese de ajuizamento de ação de improbidade administrativa.*

É o relatório.

VOTO

1. Trata-se de tomada de contas especial resultante da conversão do Processo 010.851/2016-0, correspondente à auditoria nos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 celebrados entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e empresas pertencentes ao grupo empresarial Schahin, conforme determinado no item 9.1 do Acórdão 1306/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro.



2. Conforme constou do voto que fundamentou o aludido acórdão, em 28/1/2009 foram celebrados os seguintes contratos, com vistas à operação da embarcação em campanhas de exploração de poços de petróleo em Angola:

a) de arrendamento do navio (**Capital Lease Contract – CLC**), celebrado, sob a legislação inglesa, entre a **Drill Ship International B.V.**, afiliada da Petrobras, como arrendadora, e a **Deep Black Drilling LLP, offshore** do Grupo Schahin com sede na Inglaterra, como arrendatária, com termo final em julho de 2030 e pagamentos correspondentes a US\$ 219 mil por dia;

b) de afretamento e prestação de serviços de perfuração (**Drilling Service Contract – DSC**), celebrado, sob a legislação inglesa, entre a **Petrobras Venezuela Investments & Services B.V. – PVIS** (subsidiária da Petrobras sediada na Holanda), como contratante, e a **Deep Black Drilling LLP**, como contratada, com termo final em julho de 2020, prorrogável por mais dez anos, e pagamento de taxa diária de até US\$ 480 mil.

3. Em decorrência da constatação, pela Petrobras, da inviabilidade econômica da exploração de poços na costa africana (poços secos), a estatal decidiu realocar a embarcação para o Brasil, com o objetivo de explorar o Bloco BM-S-09, localizado na Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. A concessão desse bloco foi adquirida, em 15/9/2000, pela Petrobras (45%) em consórcio com a BG E&P Brasil Ltda. (30%) – adquirida em 2015 pelo Grupo Shell – e com a Repsol YPF Brasil S.A. (25%).

4. Assim, em outubro de 2010, a partir da novação do DSC, foram celebrados pela Petrobras, sob as leis brasileiras e na qualidade de líder e operadora do Bloco BM-S-09, dois novos contratos com termo inicial em 4/3/2011 e final em 19/6/2017 (período no qual o DSC ficou suspenso, exceto quanto ao prazo):

a) de afretamento do navio, com a **Deep Black Drilling LLP**, com preço correspondente a 85% do valor pactuado no DSC; e

b) de prestação dos serviços de perfuração, com a Schahin Engenharia Ltda. (atualmente denominada Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A.), com preço de 15% do valor do DSC.

5. Consoante observado pela então SeinfraOperações (peça 150), constituíram peculiaridades da contratação do grupo Schahin para a operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 reputadas como favorecimento pela auditoria realizada pelo TCU:

a) o grupo não possuía conhecida expertise no ramo;

b) a própria Petrobras forneceu a embarcação mediante *leasing*, dispensando a contratada desse vultoso investimento inicial;

c) atraso significativo na apresentação de garantias exigidas contratualmente;

d) relevantes atrasos no pagamento do *leasing*, sem rescisão contratual;

e) garantia não honrada pelo grupo Schahin quando executada em função de atrasos nos pagamentos do *leasing*.

6. Para melhor compreensão acerca das irregularidades relativas às contratações ora em análise, transcrevo trecho da instrução da SeinfraOperações que bem explica a mudança de estratégia da Petrobras nas campanhas de exploração de petróleo em águas profundas (peça 150):

217. Embora a construção do navio-sonda não seja objeto desta TCE, o empreendimento está diretamente relacionado com os contratos para sua operacionalização. Isso porque a aquisição do Vitória 10.000 e de outro navio-sonda, o Petrobras 10.000, representou uma substancial mudança na estratégia adotada nas campanhas de exploração da Petrobras, até então baseada na contratação de empresas perfuradoras (drillers).

218. Para melhor compreensão do negócio então entabulado, vale mencionar que as companhias petrolíferas costumam contratar serviços de perfuração de terceiros, chamados drillers, em regra proprietários das sondas, remunerando-os por taxas diárias situadas entre 200 mil dólares americanos/dia até 500 mil dólares americanos/dia (peça 82, p. 4).

219. Normalmente, são celebrados contratos de dois tipos: a) o driller disponibiliza a sonda de perfuração e a equipe de operação por uma taxa diária, e a companhia petrolífera fica responsável por definições técnicas e por uma série de insumos; ou b) o driller é remunerado pela entrega do produto



final, ou seja, um poço com determinadas especificações, caso em que também assume a responsabilidade pelas definições técnicas e insumos.

220. No caso concreto do Vitória 10.000, a Petrobras ajustou com a Schahin o primeiro tipo de negócio, remunerando-a pela disponibilidade do equipamento. No caso de eventual ociosidade da sonda, previu-se a manutenção do pagamento da taxa diária, malgrado em valor inferior à taxa de operação contratada.

221. Como a Schahin não possuía um navio-sonda para prestar esse serviço de perfuração, a Petrobras contratou a construção da sonda e se dispôs a entregá-la para a Schahin por meio de um contrato de leasing (arrendamento) para possibilitar a prestação do serviço de perfuração (drilling).

7. Após as fraudes que permearam a celebração dos contratos originários e seus desdobramentos terem sido revelados pela Operação Lava Jato, a Petrobras instaurou o Procedimento Administrativo 2016-0601/POCOS, por meio do qual, após rejeitar recurso interposto pela Schahin, em julho de 2017, tornou definitiva decisão pela qual concluiu:

a) reconhecer a nulidade dos contratos de afretamento e de prestação de serviços celebrados para a operação do Navio-Sonda Vitória 10.000; e,

b) fixar em R\$ 70.825.532,79 (atualizado até agosto de 2016) o prejuízo mínimo sofrido (peça 36, p. 13).

8. Na oportunidade, a estatal deixou assente que a referida quantificação mínima do prejuízo não implicava renúncia a valores adicionais que viessem a ser por ela posteriormente reconhecidos, ou apurados na instância judicial e noutras esferas.

9. Posteriormente, estando o presente processo no Gabinete do então relator, Ministro Raimundo Carreiro, com proposta de citação de diversos responsáveis, sobreveio decisão do Supremo Tribunal Federal que deferiu parcialmente pedido formulado pela defesa do Sr. Nestor Cuñat Cerveró, que celebrou acordo de colaboração premiada com o Ministério Público Federal, determinando ao TCU que proceda o desentranhamento dos elementos de prova relacionados ao objeto do referido acordo de colaboração dos autos do presente processo assim como do TC 026.363/2015-1.

10. Como decorrência, Sua Excelência restituiu os autos à então SeinfraOperações, atual AudTCE, para avaliação do impacto da aludida decisão judicial nas propostas de encaminhamento anteriormente formuladas (peças 110-112 e 134-136), a fim de que fossem ratificadas ou retificadas.

11. Além disso, a unidade técnica entendeu por bem avaliar os efeitos neste processo da superveniente decisão do Superior Tribunal de Justiça que declarou a incompetência da Justiça Federal para julgamento de ações penais que proviam subsídios para o caso em tela e a nulidade dos atos decisórios proferidos, determinando a remessa daqueles autos à Justiça Eleitoral.

12. Ao analisar essas questões, a unidade técnica informou que os presentes autos não continham provas decorrentes da colaboração premiada do Sr. Nestor Cuñat Cerveró. De qualquer modo, a unidade técnica entendeu por bem excluir as menções até então feitas aos depoimentos desse responsável perante a Justiça Federal. Adicionalmente, a unidade técnica juntou aos autos deste processo outras provas decorrentes de compartilhamento lícito feito com o TCU ou tornadas públicas nas ações penais que trataram do tema.

13. Os valores de dano e de enriquecimento ilícito apurados pela unidade técnica e acolhidos por este Tribunal, por meio do Acórdão 1615/2023 – Plenário, que autorizou a realização das citações, foram os seguintes:

Descrição	Fundamentos jurídicos	Valor histórico (R\$)
A - Despesas suportadas pela Petrobras pelo período anterior à incorporação do Navio-Sonda Vitória 10.000 à exploração nacional de petróleo e gás (Apêndice A).	Arts. 186 e 927 do Código Civil	243.641.795,23
B - Enriquecimento sem causa apurado (Tabela 5 e Apêndice B)	-	397.960.863,94



Enriquecimento sem causa (parcela excedente aos custos diretos e indiretos da operação) derivado da execução do contrato de afretamento na campanha nacional de exploração de petróleo e gás (Tabela) Arts. 884, 885 e 1216 do Código Civil 117.031.820,95

Enriquecimento sem causa (parcela excedente aos custos diretos e indiretos da operação) derivado da execução do contrato de serviços de perfuração na campanha nacional de exploração de petróleo e gás (Apêndice B) Arts. 884 e 885 do Código Civil 280.929.042,99

Total da reparação a ser feita aos cofres da Petrobras (Apêndices A e B, Tabela 5Tabela)	641.602.659,17

14. Os responsáveis arrolados nesta Tomada de Contas Especial e mencionados no aludido Acórdão 1615/2023 – Plenário, foram os seguintes:

Qualificação jurídica	Responsáveis
Empresas contratadas	Schahin Holding S.A. Deep Black Drilling LLP Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A.
Sócios das contratadas (por desconconsideração da personalidade jurídica)	Milton Taufic Schahin Salim Taufic Schahin
Funcionários e dirigentes da Petrobras participantes das fraudes	Eduardo Costa Vaz Musa Luiz Carlos Moreira da Silva Nestor Cuñat Cerveró
Diretoria Executiva da Petrobras	Almir Guilherme Barbassa Guilherme de Oliveira Estrella Jorge Luiz Zelada José Sérgio Gabrielli de Azevedo Paulo Roberto Costa Renato de Souza Duque Maria das Graças Silva Foster

15. Nos termos do subitem 9.1 do mencionado Acórdão 1615/2023 – Plenário, este Tribunal autorizou a citação da Schahin Holding S.A., dos agentes da Petrobras que participaram ativamente das fraudes (Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva e Nestor Cuñat Cerveró) e da diretoria executiva da Petrobras (Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, espólio de Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e Maria das Graças Silva Foster), pelo débito de R\$ 243.641.495,23, relativo à exploração em águas internacionais, anterior, portanto, à exploração em águas nacionais.

16. Referido acórdão, no subitem 9.2, assinou prazo à Petrobras para que buscasse a restituição dos lucros ilegítimos auferidos, na exploração em águas nacionais, pela Deep Black Drilling LLP, no valor de R\$ 117.031.820,95, e pela Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A., no valor de R\$ 280.929.042,99.

17. No subitem 9.3 do aludido acórdão, este Tribunal decidiu desconconsiderar a personalidade jurídica das empresas mencionadas no parágrafo anterior, para que seus sócios, os Srs. Milton Taufic Schahin e Salim Taufic Schahin, respondessem solidariamente com as empresas acima contratadas pelos valores relativos ao enriquecimento sem causa obtido na execução dos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 na campanha nacional de exploração de petróleo e gás, equivalentes a R\$ 397.960.863,94, resultado da soma dos dois valores acima mencionados (R\$ 117.031.820,95 + R\$ 280.929.042,99).

18. Por meio do Acórdão 2066/2023 – Plenário, no entanto, este Tribunal deu provimento aos embargos de declaração opostos pela Petrobras para tornar insubsistentes os subitens 9.2 e 9.4,



relativos à restituição dos lucros ilegítimos, por entender que somente poderão ser cumpridos após o trânsito em julgado do acórdão embargado, pois as irregularidades nas quais se fundamentam ainda estão sendo discutidas neste processo.

19. Este processo encontra-se, portanto, na fase de análise das defesas apresentadas pelos responsáveis em decorrência da deliberação contida no aludido Acórdão 1615/2023 – Plenário.

20. Examinada a matéria, a AudTCE propôs o seguinte:

a. julgar regulares as contas de cinco dos sete membros da diretoria executiva da Petrobras, quais sejam, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada e José Sérgio Gabrielli de Azevedo, bem como da Sra. Maria das Graças Silva Foster, com exceção, portanto, dos membros Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque;

b. julgar irregulares as contas de Schahin Holding S.A., Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, condenando-os, solidariamente, à reparação do dano no valor de R\$ 42.863.888,70;

c. extinguir a solidariedade e os valores quanto aos juros de mora sobre o montante da dívida citados no item precedente em favor do espólio ou demais sucessores de Paulo Roberto Costa, Nestor Cuñat Cerveró e Sr. Eduardo Costa Vaz Musa por reconhecimento da boa-fé em relação aos aludidos responsáveis-colaboradores, em respeito aos acordos firmados judicialmente com o Ministério Público Federal e/ou Controladoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União;

d. aplicar individualmente aos responsáveis Schahin Holding S.A., Luiz Carlos Moreira da Silva e Renato de Souza Duque a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

e. aplicar em desfavor de Eduardo Costa Vaz Musa, Nestor Cuñat Cerveró e espólio de Paulo Roberto Costa, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, suspendendo, todavia, a subsequente execução dessa penalidade pecuniária e a correspondente prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação ao aludido responsável-colaborador, caso mantido o subjacente respeito aos acordos firmados judicialmente com o Ministério Público Federal e/ou Controladoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União;

f. determinar à Petrobras que adote providências para a restituição dos lucros ilegítimos decorrentes da execução dos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 na campanha internacional de exploração de petróleo e gás no montante histórico estimado de R\$ 114.946.928,56;

21. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, divergiu substancialmente da proposta da AudTCE e formulou a seguinte proposta de encaminhamento:

g) retornar os autos para a fase de saneamento, para a realização de novas citações, em função do débito equivalente a R\$ 555.771.681,20 em valores originais, decorrente da irregularidade de contratação fraudulenta e desnecessária de sociedades empresárias do Grupo Schahin para a operação do navio-sonda Vitória 10.000;

h) citar os Srs. Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró e Renato de Souza Duque, bem como o espólio do Sr. Paulo Roberto Costa e a massa falida das sociedades *Deep Black Drilling LLP* e Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A. pelo débito acima;

i) desconsiderar a personalidade jurídica dessas sociedades, a fim de que o patrimônio de seus sócios e administradores respondam solidariamente pelo dano;

j) com base nessa desconsideração, citar os Srs. Milton Taufic Schahin e Salim Taufic Schahin, bem como a massa falida da Schahin Holding S.A., em solidariedade com os demais responsáveis listados anteriormente, pelo mesmo débito;

k) acolher parcialmente as alegações de defesa dos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada e José Sérgio Gabrielli de Azevedo, bem como da Sra. Maria das Graças Silva Foster, de modo a julgar regulares com ressalva as suas contas;

l) representar perante o Ministério Público Federal e comunicar à Petrobras acerca das apurações realizadas nesta TCE, para que seja avaliada a hipótese de ajuizamento de ação de improbidade administrativa.



22. Com as devidas vênias à AudTCE, acolho, na íntegra, a proposta do Ministério Público junto ao TCU, por seus próprios fundamentos, que incorporo a este voto como razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.
23. Estou de acordo com a única proposta uniforme da AudTCE e do MPTCU no sentido de isentar de responsabilidade os seguintes membros da diretoria executiva da Petrobras Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster.
24. Como bem ressaltou a AudTCE, procede a alegação desses responsáveis de que as fraudes que vinham sendo praticadas pela diretoria internacional da Petrobras não eram do conhecimento dos demais membros da diretoria daquela estatal.
25. Nesse mesmo sentido foi a sentença proferida pelo ex-Juiz Federal Sérgio Moro reconhecendo que a Diretoria Executiva, durante as deliberações colegiadas, não tinha quaisquer informações sobre os procedimentos ilegais e irregulares que ocorriam no âmbito da Diretoria Internacional, conforme trecho da sentença reproduzido no relatório que antecede este voto.
26. De igual modo, reconhecem a AudTCE e o MPTCU que o voto desses membros da diretoria da Petrobras favorável à aprovação da contratação ora em análise neste processo foi proferido amparado em diversos pareceres e informações produzidos pelas áreas técnicas responsáveis pela contratação.
27. Não era razoável que esses diretores desconsiderassem as opiniões do diretor da área internacional da Petrobras e de toda a sua respectiva unidade, considerando que era a área de competência para a contratação, especialmente porque até aquele momento não era do conhecimento dos demais membros da diretoria a inidoneidade de alguns dos agentes daquela área internacional.
28. O Relatório de Auditoria da Petrobras (peça 79) deixa clara a autonomia da diretoria internacional da estatal para atuação no caso, no sentido de que competia à área internacional a avaliação da necessidade do projeto, das condições técnicas apropriadas das sondas, da competência da empresa operadora e da obediência às regras do processo de contratação.
29. É de se destacar ainda que no período da contratação do navio-sonda o cenário econômico era de alta no preço do petróleo, motivo pelo qual a própria atuação da Petrobras era no sentido de buscar a contratação de novos navios-sondas.
30. Importante destacar em relação aos Srs. Almir Guilherme Barbassa e Guilherme de Oliveira Estrella que seus nomes não foram mencionados no Relatório de Fiscalização do TCU (peças 75 a 77, TC 010.851/2016-0), nem no âmbito da CPI da Petrobras (Doc. 08) nem na Comissão Interna de Apuração da Petrobras (CIA) (peça 94) e que, no âmbito da CVM, os responsáveis foram absolvidos das acusações.
31. Além disso, conforme consta do relatório da decisão da CVM (peça 92), o Sr. Almir Guilherme Barbassa apresentou diversos questionamentos à contratação que provocaram, por várias vezes, o adiamento da deliberação pela diretoria colegiada e o reconhecimento, por parte da CVM, de que o dano à Petrobras teria sido ainda maior se o Sr. Almir Guilherme Barbassa não tivesse questionado a condição da Schahin de sócia da Petrobras para a aquisição do navio-sonda.
32. Em relação ao Sr. Jorge Zelada nos cargos de Diretor Internacional e Diretor Executivo da Petrobras, é importante registrar que a aprovação da modelagem e as condições comerciais de estrutura do negócio, incluindo o arrendamento e operação do navio ocorreram em período anterior à sua posse nos aludidos cargos.
33. A informação chegada ao Sr. Jorge Zelada quando assumiu a Diretoria Internacional, em um processo já adiantado de negociações, era a de que a empresa Schahin apresentava uma alta performance na Bacia de Campos em unidades semelhantes por ela operadas, pelo que se apresentava de forma promissora para a prestação desse serviço.
34. Diante desse cenário, não era razoável exigir do gestor que revisasse toda a documentação e o contexto fático e técnico que levaram à manifestação da área técnica que detinha autonomia, expertise e credibilidade à época dos fatos, quando ainda não havia conhecimento de que atos atentatórios à Estatal vinham ocorrendo.



35. E inexistem nos autos deste processo qualquer indício de que o Sr. Jorge Zelada tenha auferido vantagens indevidas decorrentes da contratação ora em exame. Aliás, o responsável foi absolvido no âmbito da Operação Lava Jato, conforme consta do relatório que antecede este voto.

36. No tocante à Sr^a Maria das Graças Silva Foster, é importante ressaltar que a gestora estava no cargo de Diretora de Gás & Energia há apenas dois meses e meio quando proferiu seu voto a favor da contratação ora analisada neste processo.

37. Em relação ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo é de se observar que, a exemplo dos quatro diretores acima mencionados, também não foi responsabilizado no âmbito da Operação Lava Jato relativamente aos fatos tratados neste processo.

38. Portanto, na linha do que sustentado pela AudTCE e pelo MPTCU, também entendo que devem ser isentos de responsabilidade os seguintes membros da diretoria executiva da Petrobras, pelos fundamentos acima indicados: Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster. Por essa razão, entendo, assim como a AudTCE, que as contas desses responsáveis devem ser julgadas regulares.

39. Contudo, com as devidas vênias da AudTCE, deixo de acolher a sua proposta de julgar irregulares as contas de Schahin Holding S.A., Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, condenando-os, solidariamente, à reparação do dano no valor de R\$ 42.863.888,70, relativamente à campanha internacional, ou seja, à exploração de petróleo em águas internacionais.

40. Assim entendo pela mesma razão apontada pelo MPTCU, qual seja, o fato de a Schahin Holding S.A. não ter sido citada pela fraude na sua contratação para exploração de petróleo em águas internacionais nem pela inexecução, seja parcial ou total, do contrato, mas sim por ter prestado garantia ao contrato de operação do navio-sonda Vitória 10.000. Com efeito, prestar garantia não é ato ilícito nem estabelece qualquer nexo de causalidade com a contratação fraudulenta nem, muito menos, com a inexecução contratual. Portanto, não há como, nesta oportunidade, condenar a empresa por fatos sobre os quais não foi chamada a se defender.

41. Além disso, as empresas controladas *Deep Black Drilling LLP* e Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A. não foram sequer citadas por esses fatos, tanto que não houve proposta de condenação dessas empresas em relação à campanha internacional.

42. Desse modo, estou de acordo com o MPTCU no sentido de que o presente processo, relativamente a este ponto, retorne à AudTCE para novas citações dos seguintes responsáveis: Srs. Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró e Renato de Souza Duque, bem como o espólio do Sr. Paulo Roberto Costa e a massa falida das sociedades *Deep Black Drilling LLP* e Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A.

43. No tocante ao débito a ser imputado a esses responsáveis, o MPTCU diverge da AudTCE, por entender que a contratação do navio-sonda decorreu de fraude que visava beneficiar as aludidas empresas, motivo pelo qual sustenta que o valor do débito deve ser o total de R\$ 555.771.681,20, que representa a soma de três parcelas: R\$ 42.863.888,70 (inatividade por culpa da contratada), R\$ 114.946.928,56 (inatividade na campanha internacional) e R\$ 397.960.863,94 (operação na campanha nacional), sem aplicação da teoria do produto bruto mitigado.

44. Como se vê, o MPTCU concordou com a AudTCE quanto a deduzir do débito o valor relativo aos custos operacionais que a empresa teve para manter o equipamento disponível enquanto posicionado na costa africana.

45. Embora entenda que requer análise mais detida a proposta do MPTCU de não fazer incidir, neste caso, a teoria do produto bruto mitigado, mas sim a atuação direta do TCU, penso que essa questão pode ser retomada após a realização das novas citações, pois, tanto para a atuação direta quanto para a indireta, via teoria do *disgorgement*, o contraditório é necessário, a fim de que o Tribunal formule juízo conclusivo sobre os fatos ora apontados como ilícitos.

46. Também estou de acordo com a proposta do MPTCU de desconsiderar a personalidade jurídica dessas sociedades, a fim de que o patrimônio de seus sócios e administradores respondam solidariamente pelo dano e de, com base nessa desconsideração, citar os Srs. Milton Taufic Schahin e



Salim Taufic Schahin, bem como a massa falida da Schahin *Holding* S.A., em solidariedade com os demais responsáveis listados anteriormente, pelo mesmo débito.

47. Por fim, entendo pertinente a proposta do MPTCU de representar perante o Ministério Público Federal e comunicar à Petrobras acerca das apurações realizadas nesta TCE, para que seja avaliada a hipótese de ajuizamento de ação de improbidade administrativa.

48. Em face do exposto, com as devidas vênias à AudTCE, acompanho, na essência, a proposta do Ministério Público junto ao TCU e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1526/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.900/2017-4.

1.1. Apenso: 010.851/2016-0

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Bruno Goncalves Luz (070.373.367-26); Deep Black Drilling Lp (13.534.992/0001-89); Eduardo Costa Vaz Musa (425.489.187-34); Fernando Antônio Falcão Soares (490.187.015-72); Fernando Schahin (297.897.208-40); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Joao Vaccari Neto (007.005.398-75); Jorge Antonio da Silva Luz (108.612.897-49); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); José Carlos Costa Marques Bumlai (219.220.128-15); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luís Carlos Moreira da Silva (369.767.177-49); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); Milton Taufic Schahin (045.341.748-53); Nestor Cumat Cerveró (371.381.207-10); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Salim Taufic Schahin (008.205.208-53); Schahin Engenharia S.A. (61.226.890/0001-49); Schahin Holding S.A. - em Recuperação Judicial (07.746.166/0001-09).

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

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

8. Representação legal: Matheus Ian Telles Freitas (42822/OAB-BA), representando Luís Carlos Moreira da Silva; Juliana Carvalho Tostes Nunes (131.998/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Felipe Henrique Braz Guilherme (69406/OAB-PR), representando Jorge Luiz Zelada; Joao Pedro Coutinho Barreto (210903/OAB-RJ), representando Nestor Cumat Cerveró; Gabriela Bertola Nunes (412380/OAB-SP), Mayara Melo de Carvalho (434094/OAB-SP) e outros, representando Schahin Engenharia S.a.; Natasha Oliveira França (52816/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18073/OAB-DF) e outros, representando Almir Guilherme Barbassa; Thiago de Oliveira (122683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster; Fernando Jose Lopes Scalzilli (17230/OAB-RS), representando Schahin Holding S.a. - Em Recuperação Judicial; Thiago de Oliveira (122683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Luís Gustavo Rodrigues Flores (27865/OAB-PR) e Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16950/OAB-PR), representando Eduardo Costa Vaz Musa; Bernardo Costa Peterli Guimaraes (145.513/OAB-RJ), Alberto Costa Souza Fontenelle (102.996/OAB-RJ) e outros, representando Repsol Sinopec Brasil Sa; Natasha Oliveira França (52816/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18073/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de



Oliveira Estrella; Gabriel Alves da Costa (62.752/OAB-RS) e Andrews Leoni da Silva França (34149/OAB-DF), representando Bg E&p Brasil Ltda..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de tomada de contas especial resultante da conversão do Processo 010.851/2016-0, correspondente à auditoria nos contratos de operação do Navio-Sonda Vitória 10.000 celebrados entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e empresas pertencentes ao grupo empresarial Schahin, conforme determinado no item 9.1 do Acórdão 1306/2017-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 252, 276 e 289, § 4º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. acolher as alegações de Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34), José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72) e de Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87);

9.2. julgar regulares, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso I, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, as contas dos Srs. Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34), José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72) e da Sra. Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87), relativamente aos fatos que lhes foram imputados neste processo;

9.3. retornar os autos deste processo à fase de saneamento, para a realização de novas citações, em função do débito equivalente a R\$ 555.771.681,20 em valores originais, decorrente da irregularidade de contratação fraudulenta e desnecessária de sociedades empresárias do Grupo Schahin para a operação do navio-sonda Vitória 10.000, conforme descrito no relatório e no voto que fundamentam esta deliberação;

9.4. citar os Srs. Eduardo Costa Vaz Musa, Luiz Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró e Renato de Souza Duque, bem como o espólio do Sr. Paulo Roberto Costa e a massa falida das sociedades *Deep Black Drilling LLP* e Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S.A. pelo débito mencionado no item anterior;

9.5. desconsiderar a personalidade jurídica das sociedades mencionadas no item anterior, a fim de que o patrimônio de seus sócios e administradores respondam solidariamente pelo dano e, com base nessa desconsideração, citar os Srs. Milton Taufic Schahin e Salim Taufic Schahin, bem como a massa falida da Schahin *Holding S.A.*, em solidariedade com os demais responsáveis listados nos itens anteriores, pelo débito mencionado no item 9.3;

9.6. representar perante o Ministério Público Federal e comunicar à Petrobras acerca das apurações realizadas neste processo, para que avaliem a hipótese de ajuizamento de ação de improbidade administrativa.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1526-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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



VITAL DO RÊGO
Presidente

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 013.271/2017-2

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Eusébio/CE.

Recorrente: Marleyane Gonçalves Lobo de Farias (463.459.223-15).

Representação legal: Francisco Erasmo Ferreira da Costa Filho (OAB/CE 34.460).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS. QUEBRA DO LIAME ENTRE OS RECURSOS REPASSADOS E AS OBRAS EXECUTADAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO DE REVISÃO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ADMISSIBILIDADE. ARQUIÇÃO DE PRESCRIÇÃO. QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA. RECEBIMENTO DO RECURSO COMO MERA PETIÇÃO. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA EM PROCESSOS CONGÊNERES. APLICAÇÃO DO MESMO ENTENDIMENTO AO CASO EM EXAME. INSUBSISTÊNCIA DA CONDENAÇÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório a instrução referente ao exame de admissibilidade do recurso de revisão (peça 326), transcrita parcialmente a seguir, aprovada de modo uniforme pelo escalão dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peças 327/328) e que contou com a anuência do MPTCU (peça 334):

2.EXAME PRELIMINAR

2.1.PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 542/2022-TCU-Plenário pela primeira vez
Sim.

2.2.TEMPESTIVIDADE

O recurso de revisão foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?

(...) Sim

Impende ressaltar que foi considerada, para efeito de contagem de prazo, a data de publicação no Diário Oficial da União (D.O.U) do acórdão que julgou o último recurso com efeito suspensivo, a saber, o Acórdão 317/2025 – TCU – Plenário (Peça 288).

2.3.LEGITIMIDADE

Trata-se de recurso interposto por responsável/interessado habilitado nos autos, nos termos do art. 144 do RI-TCU? Sim

2.4.INTERESSE

Houve sucumbência da parte? Sim

2.5.ADEQUAÇÃO

O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 542/2022-TCU-Plenário?Sim



2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS

Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão? Não

Para análise do presente requisito, verifica-se oportuna a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência do subitem 9.2.1 do Acórdão 668/2017-TCU-Plenário em razão de irregularidades no Contrato de Repasse 0179.824-20 (Siafi 540270), celebrado entre o extinto Ministério das Cidades (pasta incorporada ao atual Ministério do Desenvolvimento Regional), por meio da Caixa Econômica Federal, e o município do Eusébio/CE, tendo por objeto a construção de 33 unidades habitacionais na localidade de Timbu, naquele município.

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 542/2022-TCU-Plenário à peça 139, que julgou irregulares as contas de Marleyane Gonçalves Lobo de Farias e de outros responsáveis e lhes aplicou débito, multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por cinco anos.

Em essência, restou configurada nos autos a quebra do liame entre os recursos repassados e as obras executadas, visto que os serviços não teriam sido realizados pela empresa beneficiária dos pagamentos, a teor do voto de peça 140.

Os embargos de declaração de peças 174 e 179 foram conhecidos e, no mérito, rejeitados no Acórdão 806/2023 – TCU – Plenário (peça 195).

Em seguida, os recursos de reconsideração de peças 220 e 223 foram conhecidos e, no mérito: negado provimento ao apelo de Marleyane Gonçalves Lobo de Farias; e dado provimento ao recurso interposto pelo Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior, julgando suas contas regulares, nos termos do Acórdão 2.474/2024 – TCU – Plenário à peça 261.

Novos embargos opostos pela Sra. Marleyane Gonçalves Lobo de Farias à peça 284 foram conhecidos e rejeitados no Acórdão 17/2025 – TCU – Plenário à peça 288.

Inconformada, a Sra. Marleyane Gonçalves Lobo de Farias opôs novos embargos declaratórios à peça 303, que não foram conhecidos no Acórdão 879/2025 – TCU – Plenário à peça 313.

Neste momento, a Sra. Marleyane Gonçalves Lobo de Farias interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 35, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em que argumenta:

- o erro nos cálculos do débito, na medida em que se imputou o débito de uma obra cuja conclusão é incontroversa;

- a insuficiência de documentos consignados no processo capazes de lhe imputar responsabilidade, considerando que a contratação da empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda. foi conduzida pela Comissão de Licitação e não pela recorrente;

- a ocorrência da prescrição quinquenal da pretensão punitiva e ressarcitória ao erário; e

- a violação à ampla defesa e ao contraditório, considerando o decurso de mais de dez anos entre a ocorrência do fato e a citação da recorrente.

Ao final, a recorrente requer a concessão do efeito suspensivo.

Não há documentos acostados ao apelo.

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

A alegação de erro de cálculo não se refere a eventual equívoco na apuração ou na composição do débito, mas constitui tentativa da responsável de rediscutir o mérito da decisão, hipótese cabível no âmbito do recurso de reconsideração.

O que se pretende é afastar a imputação integral do débito sob o argumento de que teria havido execução parcial do objeto. Contudo, a decisão recorrida foi expressa ao reconhecer a quebra do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas, o que impede o reconhecimento da regularidade na aplicação de todos os valores geridos.

Por tais razões, o recurso não preenche o requisito do art. 35, inciso I, da Lei 8.443/1992.



No que tange à fundamentação recursal da recorrente sobre a insuficiência de documentos, é de se observar que a responsável somente faz referência ao inciso II do art. 35 da Lei 8.443/1992, sem apresentar provas concretas relativas à insuficiência de documentos para fundamentar o acórdão de condenação.

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/1992. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

O decurso de mais de 10 (dez) anos entre a ocorrência do fato e a citação da recorrente não é, por si só, razão suficiente para levar à presunção de prejuízo à ampla defesa. Eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado, cabendo à recorrente o ônus dessa evidenciação. No caso, a alegação vem desacompanhada de elementos de prova.

Superado este exame, resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar.

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992.

2.7. OBSERVAÇÕES

Deixa-se de realizar novo exame da prescrição, no caso concreto, ante a proposta de não conhecimento do recurso e tendo em vista que as repercussões da edição da Resolução TCU 344/2022 foram consideradas no acórdão que julgou o recurso de reconsideração de Marleyane Gonçalves Lobo de Farias, conforme o voto de peça 262.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1. não conhecer do recurso de revisão interposto por Marleyane Goncalves Lobo de Farias, **por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade**, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2. encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;

3.3. à Seproc, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 15-SEAE, de 29/4/2026.

Trata-se do recurso de revisão interposto por Marleyane Gonçalves Lobo de Farias Contas em face do Acórdão 542/2022 – Plenário, por meio do qual o TCU julgou irregulares as contas da recorrente, condenando-a em débito e aplicando-lhe multa, além de inabilitá-la para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

2. No exame preliminar de admissibilidade da AudRecursos restou consignada proposta pelo não conhecimento da peça recursal, com a anuência do MPTCU, eis que não preenche os requisitos específicos exigidos para a admissão, previstos no artigo 35 da Lei Orgânica do TCU.

3. Foi esclarecido na instrução da unidade técnica que a recorrente mostra apenas o seu inconformismo com as decisões do TCU, rediscutindo questões já apreciadas, sem apresentar qualquer documento novo superveniente capaz de afastar as irregularidades que motivaram a reprovação de suas contas.

4. A Sra. Marleyane Gonçalves Lobo de Farias aduz as seguintes premissas: i) erro nos cálculos do débito, na medida em que se imputou o débito de uma obra cuja conclusão é incontroversa; ii) insuficiência de documentos consignados no processo capazes de lhe imputar responsabilidade, considerando que a contratação da empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda. foi conduzida



pela Comissão de Licitação e não pela recorrente; iii) ocorrência da prescrição quinquenal da pretensão punitiva e ressarcitória ao erário; e iv) violação à ampla defesa e ao contraditório, considerando o decurso de mais de dez anos entre a ocorrência do fato e a citação da recorrente.

5. Não foram acostados documentos adicionais e, conforme indicado no art. 35 da LOTCU, o recurso de revisão deve estar fundamentado em: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

6. A AudRecursos informa em sua instrução que *“a recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente. A alegação de erro de cálculo não se refere a eventual equívoco na apuração ou na composição do débito, mas constitui tentativa da responsável de rediscutir o mérito da decisão, hipótese cabível no âmbito do recurso de reconsideração. O que se pretende é afastar a imputação integral do débito sob o argumento de que teria havido execução parcial do objeto.”*

7. Nesse contexto, a AudRecursos esclarece que *“a decisão recorrida foi expressa ao reconhecer a quebra do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas, o que impede o reconhecimento da regularidade na aplicação de todos os valores geridos. Por tais razões, o recurso não preenche o requisito do art. 35, inciso I, da Lei 8.443/1992. No que tange à fundamentação recursal da recorrente sobre a insuficiência de documentos, é de se observar que a responsável somente faz referência ao inciso II do art. 35 da Lei 8.443/1992, sem apresentar provas concretas relativas à insuficiência de documentos para fundamentar o acórdão de condenação.”*

8. Os demais argumentos apresentados foram devidamente rebatidos pela AudRecursos.

9. Nesse contexto, acolho, *in totum*, o exame da unidade instrutiva, incorporando seus fundamentos como minhas próprias razões de decidir.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado:

9.1. não conhecer do Recurso de Revisão, eis que não atende os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de fevereiro de 2026.

AROLDO CEDRAZ

Relator

VOTO REVISOR

Peço vênias ao eminente relator para apresentar algumas considerações que me levam a propor ao Colegiado desfecho diverso para este processo.

2. Observo, de início, que recursos não conhecidos podem ser recebidos como mera petição para viabilizar o exame da prescrição arguida (ou até mesmo de ofício). Ou seja, o não conhecimento do recurso impede o exame do mérito recursal, mas não o faz em relação à possibilidade de conhecimento de matéria de ordem pública veiculada na petição.

3. Nesse sentido, destaco, entre outros, o Acórdão 752/2024-Plenário, de relatoria do Presidente, Ministro Vital do Rêgo, que contou com a seguinte síntese na Jurisprudência Seleccionada:

“O não conhecimento do recurso não é óbice para a análise da prescrição, pois trata-se de matéria de ordem pública, que pode ser apreciada de ofício pelo Tribunal, observadas as condições do art. 10, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022.”

4. Justamente ante os inconvenientes e riscos de eventual cobrança de dívida prescrita é que se consagrou o entendimento no art. 10 da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual *“a ocorrência da prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo”*.



5. Ao caso em exame não se aplica nem mesmo o argumento de que a discussão deva ser mitigada caso o processo de cobrança executiva já tenha sido constituído e encaminhado ao órgão executor (art. 9º da Resolução 178/2005). Na hipótese, os processos de cobrança ainda não foram constituídos, dada a pendência de deliberação do Tribunal.

6. Também não foi consumado o lapso de mais de cinco anos após o trânsito em julgado, previsto no parágrafo único do citado art. 10, a partir do qual “*o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição*”, já que é recente o julgamento do último recurso dotado de efeito suspensivo pelo Acórdão 317/2025-TCU-Plenário (peça 288).

7. De igual modo, não merece prosperar a ressalva de que a prescrição não será examinada se já houverem sido considerados os critérios vigentes na resolução. Isso porque, pela teleologia da norma, há de ser considerada não apenas a literalidade de seus dispositivos, mas os contornos que a jurisprudência desta Corte foi conferindo ao instituto. O objetivo do referido art. 10, como dito, é evitar a subsistência de eventuais condenações que, à luz da jurisprudência do TCU, se encontram fulminadas pela prescrição — especialmente em situações como a destes autos, na qual os efeitos práticos da condenação ainda estão pendentes, à espera das providências para cumprimento da deliberação.

8. A partir dessas premissas, acompanho o relator quanto ao não conhecimento do recurso, mas recebo a peça como mera petição para exame da prejudicial de prescrição arguida pela recorrente, tendo em vista dois aspectos que passo a examinar: (a) o tratamento que foi dado por este Plenário em duas outras Tomadas de Contas Especiais (TCE) decorrentes da representação que originou este feito e (b) o transcurso de prazo superior a dez anos entre a irregularidade e a citação (como alegado pela responsável no § 63 e ss. da peça 321).

II

9. Preliminarmente, destaco os aspectos fáticos do processo de interesse para a discussão.

10. A presente TCE foi instaurada em razão de irregularidades no Contrato de Repasse 0179.824-20, celebrado entre o Ministério das Cidades, por meio da Caixa Econômica Federal, e o Município do Eusébio/CE, tendo por objeto a construção de 33 unidades habitacionais na localidade de Timbu, naquele município.

11. Na origem, a irregularidade foi detectada no Relatório RDE 00190.02728112008-13, da Controladoria-Geral da União (CGU), de 9/10/2009 (peças 3 e 4), que constitui a data de ciência dos fatos pela Administração.

12. O fato jurídico em debate (rompimento do nexo financeiro) tem sua causa remota na contratação de empresa de fachada (evento que “*quebra o liame entre os recursos repassados e as obras executadas*”), conforme exposto no voto condutor do acórdão condenatório (peça 140):

“6. No caso do Contrato de Repasse 0179.824-20, objeto dos autos, a análise preliminar da unidade instrutora concluiu que os fatos irregulares estariam relacionados ao direcionamento da licitação e a pagamentos irregulares à empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda., tendo em vista os indícios de que a empresa contratada não teria existência efetiva.

7. Com isso, configurou-se a quebra do liame entre os recursos repassados e as obras executadas, uma vez que os serviços não teriam sido realizados pela empresa beneficiária dos pagamentos, os quais totalizaram R\$ 183.164,66 em recursos federais.”

13. Trata-se de irregularidade consumada desde a celebração do ajuste, em 3/1/2007 (peça 3, p. 45), conforme imputação descrita no ofício citatório (“... *tendo em vista indícios de que a empresa contratada não tinha existência efetiva*”).

III

14. Início o exame da petição pela análise do tratamento conferido pelo Tribunal a processos congêneres.

15. No acórdão condenatório proferido nestes autos, destacou-se que a situação deste feito era muito similar à de outro, representação, envolvendo os mesmos município e empresa em contratos decorrentes da mesma licitação; o ora examinado trata das obras do Lote 1, enquanto o outro (TC 013.280/2017-1) das obras do Lote 2.



16. No acórdão condenatório também se defendeu que o desfecho aqui a se chegar deveria guardar coerência com o daquele (que já havia sido apreciado pelo Acórdão 2.584/2021, do Plenário, com condenação dos responsáveis). Veja-se o seguinte trecho do voto condutor do acórdão condenatório destes autos (peça 140):

“17. Registro inicialmente que o presente caso é muito similar ao tratado no TC 013.280/2017-1, de minha relatoria, visto que ambos cuidam de contratos celebrados pelo município de Eusébio/CE com a empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda., decorrentes da concorrência 2006.09.21.0001 (estes autos tratam das obras referentes ao Lote 2, enquanto o TC 013.280/2017-1 teve como objeto as obras do Lote 1). Nesse sentido, busca-se manter a coerência do julgamento destes autos com o que já foi decidido por este Tribunal no Acórdão 2.584/2021-TCU-Plenário, naquilo que for cabível.” (destaquei)

17. Ocorre que, no citado TC 013.280/2017-1, o Tribunal, em grau de recurso, veio a reconhecer a ocorrência de prescrição, tornando insubsistente a condenação proferida pelo Acórdão 2.584/2021-TCU-Plenário, com o consequente arquivamento dos autos. O apelo foi apreciado pelo Acórdão 2.506/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, cujo voto transcrevo:

“8. De acordo com a informação constante da própria instrução da AudRecursos, o Departamento da Polícia Federal (DPF) e a Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito da Operação Gárgula, constataram fraude à licitação, esquema criminoso e inexistência fática de empresa contratada para a execução dos serviços (Êxito Construções e Empreendimentos Ltda.), conforme consignado no Relatório de Demanda Especiais 00190.027281/2008-3, emitido pela CGU (peça 262, fls. 2-3).

9. Tal relatório foi produzido por aquele órgão de controle interno **em 9/10/2009** (peça 2, fls. 43-64, e peça 3, fl. 24). Considero que esse deve ser o termo inicial da contagem do prazo prescricional, com fulcro no art. 4º, IV, da Resolução-TCU 344/2022.

10. Inclusive, o presente feito trata de caso similar ao tratado no âmbito do TC 013.268/2017-1, julgado recentemente por meio do Acórdão 13.080/2023-TCU-1ª Câmara (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus). Consoante o voto condutor daquele decisor, foi adotado como termo inicial a data desse mesmo relatório da CGU. **Ambos os processos derivam da mesma representação (TC 030.936/2015-2) e instaurados por força da mesma decisão (Acórdão 668/2017-TCU-Plenário).** (destaquei)

11. Considerando que o termo inicial ocorreu **em 9/10/2009**, houve o transcurso de prazo superior a 5 anos até o primeiro marco interruptivo mencionado pela unidade técnica, o que leva à conclusão de que houve a incidência da prescrição quinquenal.

(...)

13. Sendo assim, o Tribunal deve dar provimento aos recursos em análise, a fim de reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, com base no art. 4, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, e determinar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 11 da mesma norma, além de tornar insubsistente a decisão recorrida.”

18. Realmente a situação deste processo é similar à do TC 013.280/2017-1 já que possuem como objeto contratos celebrados pelo mesmo município, com a mesma empresa, derivados da mesma licitação (lote 1 e lote 2, respectivamente).

19. Aliás, as circunstâncias deste processo são similares não só às do TC 013.280/2017-1, mas também às do TC 013.268/2017-1, citado no voto do Ministro Antonio Anastasia. Os três feitos decorrem do mesmo relatório de demandas especiais da CGU, tiveram origem na mesma representação (TC 030.936/2015-2) e constituem TCEs instauradas por força da mesma decisão (Acórdão 668/2017-TCU-Plenário).

20. E, assim como no TC 013.280/2017-1, também no TC 013.268/2017-1 foi reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória mediante o Acórdão 13.080/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, como explicado no voto que proferi naquela oportunidade:

“3. As irregularidades que motivaram esta TCE foram identificadas no Relatório de Demandas Especiais (RDE) 00190.027281/2008-13, da Controladoria-Geral da União (CGU), elaborado no âmbito de atuação conjunta com a Polícia Federal, denominada “Operação Gárgula”.

4. Nesta Corte tais irregularidades foram tratadas no TC 030.936/2015-2, resultando na autuação de processos apartados de TCE específicos para cada uma das transferências voluntárias identificadas no relatório da CGU, conforme determinado no Acórdão 668/2017-TCU-Plenário.

(...)



15. De fato, conforme transcrito nos parágrafos 58 e 59 do relatório precedente, é possível identificar que as emissões de diversos documentos, no âmbito da Polícia Federal, ocorreram sequencialmente em períodos inferiores a três anos, de modo que, caso essa documentação seja integrada a este processo, não seria hipótese, realmente, de prescrição, seja ordinária, seja intercorrente.

16. Conforme indicou a unidade técnica, o marco inicial para contagem do prazo seria 9/10/2009, data do relatório da CGU que narra as irregularidades tratadas neste processo e nos demais processos originados do Acórdão 668/2017-TCU-Plenário.

17. Passando aos marcos interruptivos, é forçoso assumir que os atos realizados no âmbito do inquérito policial não possuem o condão de interromper a prescrição para fins da persecução do ressarcimento objeto desta tomada de contas especial pelos motivos que passo a expor.

(...)

32. Portanto, entre o marco inicial para contagem dos prazos, 9/10/2009, data do RDE 00190.027281/2008-13, da Controladoria-Geral da União, peças 3 e 4, e o evento subsequente, em 28/12/2015, data de envio da prestação de contas do contrato de repasse pelo município de Eusébio (Ofício 244/15, peça 30, fl. 182), houve o transcurso superior a cinco anos, resultando, portanto, na incidência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória deste Tribunal.

33. Assim, demonstrada a sua ocorrência, o processo deve ser arquivado, em atenção ao disposto no caput do art. 2º c/c o art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.”

21. Já há, portanto, duas situações em que este Plenário, apreciando TCEs derivadas do relatório RDE 00190.027281/2008-13, da Controladoria-Geral da União, de 9/10/2009, entendeu estarem prescritas as pretensões sancionatória e ressarcitória.

22. Em síntese, reconheço que os fundamentos adotados nas duas situações já julgadas por este Plenário (Acórdãos 2.506 e 13.080, de 2023) se aplicam também à ora analisada pois advêm da mesma fiscalização da CGU (Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13), tiveram origem na mesma representação (TC 030.936/2015-2) e constituem TCEs instauradas por força da mesma decisão (Acórdão 668/2017-TCU-Plenário), circunstâncias que justificam a adoção de mesma solução jurídica.

IV

23. Há outro aspecto relevante a ser considerado, que justifica o mesmo desfecho, embora por fundamentos diversos.

24. A efetiva citação da ora recorrente ocorreu em 30/9/2019 (peças 73 e 93), cerca de 13 anos após a irregularidade (3/1/2007), sem evidências, nos autos, de outra notificação prévia ao ofício citatório.

25. Esse aspecto — da citação tardia — passou a ser objeto de preocupações deste Tribunal em linha jurisprudencial recentemente consolidada, circunstância ainda sem enfrentamento nestes autos. O acórdão condenatório foi proferido em sessão de 16/3/2022 (peça 139). Após tal data, o órgão tem reavaliado as implicações da superação do lapso de dez anos entre a irregularidade e a citação dos responsáveis, previsto no art. 6º, inc. II, da IN-TCU 98/2024, inclusive admitindo o exame de tais circunstâncias caso ainda não realizado. Vejam-se, como exemplo, as razões de decidir do Acórdão 836/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira:

“embora os critérios de prescrição já tenham sido considerados em recursos anteriores ‘o TCU tem percebido nos casos concretos que a análise da prescrição não pode ser dissociada da análise da ampla defesa. Isto é, lapso temporal pode prejudicar por várias vias distintas a possibilidade de defesa dos responsáveis’”.

26. De fato, o Tribunal reconhece os efeitos deletérios do tempo sobre a higidez das pretensões punitiva e ressarcitória, a ponto de dispor, no art. 6º, inc. II, da IN-TCU 98/2024, que a instauração de TCE pode ser dispensada quando “*houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente*”.

27. A partir de reflexões derivadas desse dispositivo, consolidou-se o entendimento de que a inércia estatal superior a uma década na notificação ou citação dos responsáveis resulta em prejuízo presumido à defesa e atenta contra as finalidades do instituto da prescrição, acarretando a extinção das pretensões exercidas por esta Corte.



28. Foi nesse sentido, aliás, que reajustei o voto por mim proferido como relator do Acórdão 2.493/2023-Plenário, ocasião na qual acolhi e passei a acompanhar as ponderadas considerações do voto revisor apresentado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, adotando a linha do prejuízo presumido ante citação tardia.

29. Como então defendido por Sua Excelência, transcorrido o prazo de dez anos sem que os prováveis responsáveis tenham sido chamados a se manifestar, estaria caracterizada a inércia estatal, que acaba por impedir a busca concreta da identificação daqueles a quem imputar responsabilidades e, consequentemente, por tornar prescrita a pretensão de demandá-los a ressarcir o erário.

30. Especialmente a partir desse precedente, a tese da prescrição em face do longo tempo entre fatos e citação tem sido consistentemente aplicada por esta Corte em diversas deliberações, reforçando a importância dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da razoável duração do processo.

31. No citado Acórdão 2.493/2023-Plenário, foi dado provimento parcial a recursos para excluir da relação processual gestores citados mais de 14 anos após a assinatura de termo aditivo considerado ilegal, destacando-se que as razões para o chamamento tardio foram imputadas exclusivamente às instâncias de controle (interno ou externo).

32. Diante da mesma situação fático-temporal, no Acórdão de Plenário 836/2025 (rel. Ministro Jorge Oliveira), o Tribunal reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em face do lapso de mais de 14 anos entre a conduta irregular (em 2005) e a citação (em 2019), que representou a primeira participação dos responsáveis na apuração.

33. Já no Acórdão 944/2024-Plenário (mesma relatoria), também se reconheceu a prescrição à vista de citações ocorridas mais de 14 anos dos fatos e que igualmente constituíram a primeira participação dos responsáveis no processo.

34. O mesmo ocorreu no Acórdão 2.597/2024-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), que acolheu embargos de declaração, com efeito infringente, para excluir empresa citada mais de 14 anos após as irregularidades.

35. Tais precedentes demonstram estar em firme consolidação jurisprudência segundo a qual o transcurso de prazo superior a dez anos entre a ocorrência do fato irregular e a primeira notificação/citação impõe o perecimento de qualquer pretensão ressarcitória ou punitiva.

36. No caso em exame, a responsável, citada em 2019, não havia sido convocada em nenhum momento anterior, não obstante a ocorrência do fato haver se dado em 2007 e seu conhecimento desde 2009. E desde o início da apuração havia condições para delinear a responsabilidade tendo em vista que a conduta já constava do relatório de demandas especiais da CGU.

37. Embora o chamamento tardio da responsável, em 2019, possa ser compreendido à luz do contexto jurisprudencial então vigente, marcado pelo paradigma da imprescritibilidade das pretensões ressarcitórias, a superveniente definição do regime prescricional aplicável aos processos desta Corte pela Resolução 344, de 2022, conduz à necessidade de reexaminar situações como a presente à luz dos critérios atualmente adotados pelo Tribunal: como a situação da responsável — citada 13 anos após a ocorrência dos fatos — é idêntica à observada nos precedentes referidos, também por esse motivo deve ser reconhecida a insubsistência de sua condenação.

V

38. Conclusivamente, não conheço do recurso de revisão por ausência dos pressupostos de admissibilidade; contudo, recebo a peça como mera petição para, diante da constatação da prescrição, tornar insubsistente o acórdão condenatório e arquivar os autos, mantendo-se coerência com o que já foi decidido por este Plenário, em processos congêneres, mediante os Acórdãos 2.506 e 13.080/2023.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Revisor



ACÓRDÃO Nº 1527/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.271/2017-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Marleyane Gonçalves Lobo de Farias (463.459.223-15).
4. Órgão/Entidade: Município de Eusébio/CE.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 5.1. Revisor: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Francisco Erasmo Ferreira da Costa Filho (34.460/OAB-CE).

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto contra o Acórdão 542/2022-TCU-Plenário, proferido em tomada de contas especial originária de representação, ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo revisor, em:

- 9.1. receber o recurso de revisão como mera petição e, no mérito, tornar insubsistente o Acórdão 542/2022-TCU-Plenário, além de arquivar os presentes autos ante a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, nos termos do artigo 11 da Resolução-TCU 344/2022;
- 9.2. informar esta deliberação aos responsáveis, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República no Ceará.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1527-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro que não participou da votação: Odair Cunha.

13.4. Ministro que votou na sessão de 25/02/2026: Aroldo Cedraz (vencido).

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 006.364/2025-0



Natureza: Incidente de Uniformização de Jurisprudência (em Aposentadoria)

Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Interessado: Carlos Augusto Baroni de Carvalho (015.908.348-60)

SUMÁRIO: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. APOSENTADORIAS COM BASE NO ART. 40, § 1º, INCISO III, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988, COM A REDAÇÃO DADA PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 20/1998 E 41/2003. CÁLCULO DOS PROVENTOS COM BASE NA MÉDIA DAS REMUNERAÇÕES. DIVERGÊNCIA ACERCA DO CÔMPUTO, OU NÃO, NO CÁLCULO DA MÉDIA DOS SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO, DOS VALORES PERCEBIDOS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019, BEM COMO SOBRE A REMUNERAÇÃO MÁXIMA A SER TOMADA COMO REFERÊNCIA. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO SOBRE O ASSUNTO. RETORNO À UNIDADE INSTRUTORA PARA PRONUNCIAMENTO QUANTO AO MÉRITO DO CASO CONCRETO.

1. Nas aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40, §1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais (EC) 20/1998 e 41/2003, cujo cálculo deve ser realizado pela média das remunerações de contribuição, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004, não devem ser computadas, no cálculo da média, as remunerações de contribuição recebidas após a entrada em vigor da EC 103/2019, por se tratar de concessões com base no direito adquirido, regido por regras anteriores à referida emenda.
2. Nas referidas concessões, o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004).

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório e com ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 17-19):

“INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de exame preliminar de incidente de uniformização de jurisprudência, conforme determinação proferida pelo TCU neste processo de aposentadoria, com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito do cômputo ou não, para cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após a Emenda Constitucional 103/2019, bem como acerca do valor de remuneração máximo a ser tomado como referência, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente a essa emenda, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, que exigem o cálculo dos proventos pela média das remunerações, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004.

HISTÓRICO

2. O mencionado incidente de uniformização de jurisprudência foi objeto do Acórdão 1.713/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, conforme segue (peça 8):

‘9.1. instaurar, preliminarmente, ao exame do ato de aposentadoria constante destes autos incidente de uniformização de jurisprudência, com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito do cômputo ou não, para cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após a Emenda Constitucional 103/2019, bem como acerca do valor de remuneração máximo a ser tomado como referência, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente a essa emenda, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição de Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998 e 41/2003, que exigem o cálculo dos proventos pela média das remunerações, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004;

9.2. determinar à AudPessoal que se abstenha de emitir pronunciamentos de mérito em processos que possam ser impactados pelo tema ora em debate, até a deliberação final sobre o incidente instaurado; e



9.3. remeter o incidente à AudPessoal para instrução e, posteriormente, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) para pronunciamento, à luz do que dispõe a Constituição Federal, a legislação e demais normativos aplicáveis.’

3. A questão foi suscitada no âmbito deste ato de aposentadoria, que recebeu proposta desta Especializada para considerá-lo ilegal. Analisando os autos, o Relator, Ministro Jorge Oliveira, aduziu o que segue em seu Voto, essencialmente (peça 9, destaques do original):

‘2. Registro, desde logo, que trago este processo ao Plenário por identificar a existência de entendimentos divergentes entre as Câmaras deste Tribunal quanto à matéria ora em discussão. Neste e em diversos outros atos sujeitos a registro em trâmite no TCU, têm sido apresentados questionamentos sobre a metodologia de cálculo da média dos salários de contribuição, especialmente, no que se refere à inclusão ou não dos valores percebidos após a Emenda Constitucional 103/2019, como passarei a expor.

(...)

9. Verifiquei que, no demonstrativo de cálculo dos proventos efetuados pela AudPessoal (peça 5, p. 10-15), foram desconsiderados todos os salários de contribuição posteriores à EC 103/2019 (a partir de dezembro/2019), sob a justificativa de que se trata de ‘aposentadoria com direito adquirido’.

10. A premissa tem, por base, entendimento constante do Acórdão 1.888/2025-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler), proferido no TC 017.242/2022-3, que tratou de caso similar, referente a aposentadoria com proventos integrais, calculados pela média, com base no mesmo dispositivo constitucional apontado no ato tratado nestes autos.

(...)

16. Assim, a referida decisão foi incluída nos enunciados de jurisprudência contidos na Pesquisa Integrada deste Tribunal, com o seguinte verbete:

‘No cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações (art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/2003), deve-se considerar 80% das remunerações de todo o período contributivo desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, incluído eventual período em que houve vínculo ao Regime Geral de Previdência Social (art. 1º da Lei 10.887/2004) e **excluído eventual período posterior a novembro de 2019, por se tratar de concessão de aposentadoria regida por regras anteriores à EC 103/2019.**’

17. Esse entendimento foi, portanto, adotado pela AudPessoal como parâmetro a ser verificado nos cálculos realizados de forma sistematizada e automatizada para a média das remunerações de contribuições dos atos submetidos ao TCU. Neste caso concreto, pode-se verificar o procedimento na instrução de peça 5.

(...)

20. Além disso, nessas situações, a AudPessoal tem considerado, como valor máximo de referência para os proventos calculados pela média (art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004), **a última remuneração do servidor em novembro/2019**, e não aquela percebida no momento em que se deu a aposentadoria.

(...)

23. Contudo, por meio do Acórdão 4.405/2025-2ª Câmara, proferido no âmbito do TC 006.280/2025-0, o relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, apresentou entendimento, diametralmente, distinto daquele que vinha sendo adotado neste Tribunal quanto ao tema, bem como da mencionada Portaria SGP/SEDGG/ME 10.360/2022.

(...)

25. O MPTCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, considerou equivocada a avaliação da unidade instrutora, conforme trecho do parecer acostado à peça 8 do TC 006.280/2025-0:

(...)

A EC 103/2019 assegura, expressamente, **a qualquer tempo**, o direito adquirido para obtenção de aposentadoria aos servidores públicos, nos seguintes termos:

(...)

Esse dispositivo legal estabelece que os proventos de aposentadoria devem observar os exatos termos **da legislação em vigor**, antes da publicação da EC 103/2019, que promoveu diversas alterações para a concessão de aposentadorias do servidor público federal.

(...)

O cálculo efetuado pela unidade técnica considerou tão somente as contribuições efetuadas até 11/2019, todavia, deveria ter incluído todas as contribuições até a inativação do servidor, conforme estabelece o art. 1º da Lei 10.887/2004, em consonância com o caput e o § 1º do art. 3º da EC 103/2019.

Sobre o tema, rememore-se o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello acerca da forma de cálculo dos



proventos da aposentadoria do servidor público, no qual se observa a exigência legal pela totalidade dos períodos de contribuição, para efeito do cálculo da média, *in verbis*:

‘64. A base de cálculo dos proventos de aposentadoria tanto como das pensões são as remunerações que serviram de referência para as contribuições que o servidor haja efetuado ao longo de sua vida funcional (art. 40, § 3º). A lei que as regula é a de n. 10.887, de 18.6.2004.

Assim, quando se diz que os proventos serão integrais, isto não significa – como ocorria no passado – que corresponderão à integralidade dos vencimentos mensais que percebia na atividade ao se aposentar. Significa – isto, sim – que corresponderão ao montante dos valores que serviram de base de cálculo de sua contribuição previdenciária, apurada ao longo de toda a sua vida funcional (art. 40, § 17) ...’ (in Curso de Direito Administrativo, 26ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 289-290).

O direito adquirido é um princípio jurídico fundamental no ordenamento constitucional brasileiro, protegido expressamente pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXVI:

‘A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada’.

Esta cláusula pétrea trata de institutos próprios do Estado de Direito, protetores da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, que impedem até mesmo a edição de proposta de emenda constitucional tendente a abolir tais garantias e direitos individuais, nos termos do art. 60, § 4º, inciso IV, da Magna Carta:

‘Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais’.

Portanto, de acordo com a Constituição Federal, o servidor que completou os requisitos para aposentadoria antes da EC 103/2019 tem direito adquirido à regra anterior.

In casu, o cálculo da média deve seguir a disciplina do art. 1º da Lei nº 10.887/2004 e englobar as contribuições efetuadas até a data da aposentadoria, ainda que ocorrida após novembro de 2019, por força da ultratividade da lei revogada.

(...)

26. O relator acompanhou, portanto, o entendimento do MPTCU, destacando, em seu voto, que:

‘10. Com efeito, aqueles que cumpriram os requisitos em vigor antes da edição da EC 103/2019 têm assegurado, a qualquer tempo, o direito à aposentadoria nos moldes da legislação vigente na data em que atendidos os aludidos requisitos, nos exatos tempos do art. 3º da referida emenda, cujo teor é o seguinte:

‘Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.’ (grifei)

11. Como visto, o dispositivo *supra* resguarda a concessão de aposentadoria àqueles que tenham cumprido os requisitos para obtenção dos benefícios existentes até a data em vigor da própria emenda, expressamente vinculando a concessão desses direitos aos **critérios** da legislação vigente na data em que foram atendidos os ditos requisitos, conquanto a aposentação venha a ocorrer em momento futuro.

12. Em outras palavras, a EC 103/2019 garantiu a aplicação da legislação vigente à época da obtenção do direito à aposentação em momento futuro, estabelecendo uma ultratividade dessa legislação para essa data porvir, ou seja, da efetiva inativação do servidor, ocasião em que a legislação anterior será aplicada em sua totalidade, sem restrição temporal àquele momento de entrada em vigor da EC, salvo expressa previsão da própria emenda.

13. Por sua vez, a Lei 10.887/2004, que estabelece a forma de cálculo dos proventos da aposentadoria e vigente à época da obtenção do direito adquirido por parte do Sr. (...), estabelece expressamente:

‘Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.’ (grifos acrescentados)



14. A norma específica do cálculo da aposentadoria estabelece como critérios - assegurados pela EC 103/2019 - o cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 até o momento da aposentação, de sorte que a aplicação dessa regra garantida àqueles que cumpriram os requisitos anteriormente à entrada em vigor da emenda não tem a limitação temporal aventada pela AudPessoal. Afinal, a regra constitucional não previu tal restrição, tendo garantido a aplicação dos 'critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria', os quais tampouco preveem limitação temporal.

15. Nessa toada, não vislumbro sentido lógico ou jurídico em a EC 103/2019 garantir as regras de aposentadoria então vigentes no momento da sua promulgação àqueles que já tinham cumprido todos os correspondentes requisitos, e, ao mesmo tempo, impor-lhes uma inativação futura como se tirássemos uma fotografia daquele passado, desprezando-se todo o tempo de serviço prestado após isso, como se não houvesse uma relação jurídica contínua. Ao contrário, a emenda garantiu o direito adquirido e, por conseguinte, a aplicabilidade das normas e regras então vigentes, o que assegura ao aposentado inativar-se no futuro pelos critérios passados, mas aplicados ao seu caso no exato dia da passagem para a inatividade.'

27. Ainda que, em uma primeira análise, a proximidade da data em que foi prolatado o **Acórdão 4.405/2025-2ª Câmara** (22/7/2025) pudesse sugerir um entendimento isolado que não representa alteração na jurisprudência adotada por este Tribunal, entendo que a questão é relevante e demanda maiores discussões no Plenário desta Corte de Contas, considerando o volume de processos de aposentadoria que tratam de situações similares, bem como o impacto nos proventos dos interessados.'

4. Coube a esta AudPessoal instruir o feito, ou seja, posicionar-se sobre a divergência. É do que cuidaremos a seguir.

EXAME TÉCNICO

5. A questão é fulcrada na possibilidade, ou não, de servidor público federal que pretende se aposentar sob as regras anteriores à EC 103/2019, com proventos calculados com base na média das remunerações de contribuição, utilizar remunerações percebidas após a publicação da referida emenda, bem como acerca do valor de remuneração máximo a ser tomado como referência, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente a essa emenda, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea 'a', da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, que exigem o cálculo dos proventos pela média das remunerações, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004.

6. O dispositivo que trata da regra do direito adquirido na Reforma da Previdência de 2019, no que interessa à presente análise, está assim redigido, na EC 103/2019:

'Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.'

§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.'

7. Conforme se verifica, o legislador constituinte derivado assegurou o direito adquirido do servidor público da União à aposentadoria com base na legislação vigente à época em que os requisitos foram atendidos, tanto no que se refere ao direito à inativação propriamente dito quanto ao cálculo e ao reajustamento do benefício de partida.

8. Anteriormente à vigência da EC 103/2019, o cálculo dos proventos pela média das maiores remunerações (art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/2003) era então disciplinado pela Lei 10.887/2004, conforme segue (destacamos):

'Art. 1º **No cálculo dos proventos de aposentadoria** dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, **será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo** desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.'



§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1º deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.'

9. A expressão 'de todo o período contributivo' vem sendo entendida até então por precedentes deste Tribunal como o período existente até o advento da EC 103/2019, isto é, com a exclusão, como já se viu, do período posterior a novembro de 2019, por se tratar de concessão de aposentadoria regida por regras anteriores à EC 103/2019.

10. A Portaria MTP 1.467, de 2 de junho de 2022, disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei 9.717/1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887/2004 e à Emenda Constitucional 103/2019, conforme pode-se ler em sua ementa. Assim dispõe referida norma, em seu Anexo I, na seção denominada 'Direito adquirido' (peça 14, destacamos):

'Art. 11. Aos segurados dos RPPS, é assegurada a concessão de aposentadoria e de pensão por morte a seus dependentes, a qualquer tempo, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a sua concessão, desde que tenham ingressado no cargo efetivo no respectivo ente e cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até: (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

I - a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, para os servidores da União; ou

II - a data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovidas após a publicação dessa Emenda.

(...)

§ 4º **No cálculo do benefício** concedido conforme o caput: (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

I - será utilizada a remuneração do servidor no momento da concessão da aposentadoria se aplicável a regra da integralidade da remuneração ou do subsídio do segurado no cargo efetivo; e (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

II - **não será contado o tempo de contribuição posterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para os servidores da União, nem o posterior à data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, se aplicável a regra da média aritmética simples a que se refere o art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para o cálculo dos proventos de aposentadoria, aplicando-se a atualização de que trata o § 1º desse artigo até a data da concessão.** (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022).

11. O Ministro Jorge Oliveira, Relator do presente processo, trouxe a lume a Portaria 10.360, de 6/12/2022, da então Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME), que estabeleceu orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (Sipe), acerca da concessão, manutenção e pagamento dos benefícios de aposentadoria no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União. O Anexo I do mencionado normativo trata das 'Regras de Aposentadoria pelo Direito Adquirido', e seu art. 7º trata dos requisitos para a aposentação ora em discussão. Mais adiante, a Portaria dispõe em seu Anexo I como segue, em seção intitulada 'Média Aritmética Simples' (peça 12):

'Art. 45. Para o cálculo das aposentadorias constantes do inciso II do art. 5º e dos arts. 6º, 7º e 8º deste Anexo, **considerar-se-á a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios**, utilizados como base das



contribuições do servidor ao regime de previdência a que esteve filiado, correspondente a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994, ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, **até 13 de novembro de 2019**, devendo ser observados a fixação do valor do provento inicial do benefício, nas seguintes condições:

I - se o valor resultante da média for inferior ao valor do salário-mínimo, o provento inicial será igual ao valor do salário-mínimo;

II - se o valor da média for superior à remuneração ou subsídio do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, o provento inicial será limitado ao valor da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo, observado o disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

III - **será considerado o tempo de contribuição cumprido até 13 de novembro de 2019, não sendo computado qualquer tempo posterior a essa data**, salvo na hipótese de elegibilidade mais favorável a outra regra de concessão de benefícios' (destaques acrescentados).

12. Entende-se que essas normas infralegais mencionadas (Portaria MTP 1.467, de 2 de junho de 2022 e Portaria SEDGG/ME 10.360, de 6/12/2022) não podem ser aplicadas ao caso concreto e àqueles que sejam semelhantes, considerando que, ao nosso sentir, deixaram de considerar o alcance integral da regulamentação prescrita na EC 103/2019, como se verá adiante.

13. Antes de adentrar ao conteúdo propriamente dito, importa destacar que a ementa da Portaria MTP 1.467/2022, em consonância com o disposto no art. 9º, inciso II, da Lei 9.717/1998, dispõe que tal portaria:

'Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.'

14. Como se percebe, a fixação, pela referida norma infralegal, de quais parcelas poderiam ou não ser computadas para fins de cálculo da média extrapola o que a lei e a EC 103/2019 lhe permitiram regular. Logo, apenas por isso, já seria possível afastá-la como referência.

15. Além disso, contextualizado todo o entendimento, no presente caso, não se pode utilizar da mencionada tese para então desconsiderar as contribuições do servidor vertidas após a publicação da EC 103/2019, para efeito de cálculo dos proventos de aposentadoria, eis que entendemos que **não há óbice para que as contribuições sigam sendo contabilizadas, mesmo após a publicação da mencionada emenda constitucional**.

16. Em primeiro lugar, temos que a EC 103/2019 foi clara ao prever que os proventos de aposentadoria seriam **calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos** para a concessão desses benefícios (art. 3º, § 1º). Assim, tem-se que a ultratividade da Lei 10.887/2004 foi expressamente garantida pelo constituinte derivado, de modo que ela segue tendo validade para aqueles servidores que preencherem os requisitos então exigidos.

17. Fácil observar que pretendia a Lei 10.887/2004 que todas as remunerações fossem consideradas até o momento da aposentação (***mens legis***), de modo que a questão só está em discussão porque sobreveio um novo regime previdenciário, que revogou, entre outros dispositivos, o art. 2º da EC 41/2003, pelo qual o art. 1º da Lei 10.887/2004 incumbia-se de sua aplicação. Fato é que a EC 103/2019 foi silente ao dispor acerca do termo final a ser aplicado para o cômputo dessa média, mas expressamente assegurou a sua aplicabilidade àqueles que tenham preenchido os requisitos previstos. Ora, essa aplicabilidade só pode ser a mais ampla possível, pois o constituinte derivado não veiculou qualquer restrição, cabendo ao intérprete apenas adotar a cautela de não considerar tempo de serviço ou de contribuição de um regime anterior, para então preencher requisitos do direito de aposentação ainda não alcançado e não mais permitido neste novo regime.

18. Complementarmente à discussão, a título de esclarecimento sobre ponto que pode gerar dúvida, é relevante apresentar considerações sobre julgado paradigmático do STF, que estabeleceu a seguinte tese (Tema 70):

'Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.'

19. Com efeito, em sede do RE 575.089/RS, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, o STF firmou o seguinte entendimento (peça 13, destacamos):

'EMENTA: INSS. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 3º DA EC 20/98. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO POSTERIOR A 16.12.1998. POSSIBILIDADE. BENEFÍCIO CALCULADO EM CONFORMIDADE COM NORMAS VIGENTES ANTES DO ADVENTO DA REFERIDA EMENDA. INADMISSIBILIDADE. RE IMPROVIDO.'



I - Embora tenha o recorrente direito adquirido à aposentadoria, nos termos do art. 3º da EC 20/98, não pode computar tempo de serviço posterior a ela, valendo-se das regras vigentes antes de sua edição.

II - Inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico, razão pela qual não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior.

III - A superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários.

IV - Recurso extraordinário improvido.'

20. O caso concreto analisado pelo STF tratou de recurso extraordinário em que o recorrente havia adquirido, quando do advento da EC 20/1998, direito à aposentadoria proporcional, mas sob regime de trabalho exercido sob condições especiais, com acréscimo ficto de 40% sobre o tempo efetivamente trabalhado, conforme a legislação vigente à época, e pretendia converter em integral a aposentadoria, uma vez computado o tempo trabalhado após a publicação da mencionada emenda.

*21. Nessa esteira, vale observar que a situação tratada pelo RE 575.089 apresenta um **distinguishing** importante quanto ao caso aqui abordado. Veja-se a regra de transição que norteou aquele caso, veiculada na EC 20/1998 (destacamos):*

'Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, 'a', da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no 'caput', em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

§ 3º São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.'

22. Note-se que aquela emenda constitucional, por estar inaugurando uma situação totalmente diversa, em que o tempo de serviço passaria a ser substituído pelo tempo de contribuição, fez questão de firmar que, sendo a aposentadoria proporcional ou integral, ela se manteria nessas condições, considerando o tempo de serviço exercido até a sua publicação. Recorde-se que naquele paradigmático recurso extremo buscava o interessado migrar da proporcionalidade para a integralidade da aposentadoria, ao completar o tempo de contribuição necessário para tanto, quando já vigente a EC 20/1998. Nesse sentido, seria inviável para ele alcançar este direito, seja porque até então somente tinha expectativa de direito ou, ainda, pela expressa determinação da emenda constitucional, cujo cálculo deve obedecer ao limite temporal legal imposto, qual seja, a lei vigente ao tempo de serviço exercido, conforme texto normativo acima colacionado.

23. O caso agora em tela é, portanto, essencialmente diverso do caso tratado no RE 575.089. É que a divergência não reside no cômputo de tempo de contribuição posteriormente à inauguração de um novo regime previdenciário, utilizado para a alteração do fundamento legal da aposentação, e sim na sistemática correta para o cálculo do benefício, a partir da expressa autorização de uma regra de transição, e somente para o caso de ter o servidor preenchido os requisitos até o advento do novo regime. Por paralelismo de raciocínio, digamos que alguém tenha adquirido o direito de se aposentar com as garantias da paridade e da integralidade dos proventos. Ora, não importa o que ocorra daí em diante, a reestruturação de planos de carreira deverá obrigatoriamente repercutir nos proventos do beneficiado. Não se trata de hibridismo de regimes, e sim de ultratividade de uma norma previdenciária revogada, garantida por expressa determinação da regra de transição firmada em emenda constitucional.

24. Portanto, estamos plenamente de acordo com o raciocínio esposado na Proposta de Deliberação prolatada pelo Relator do Acórdão 4.405/2025-TCU-2ª Câmara, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, cujo excerto segue a seguir repisado (destacamos):



‘14. A norma específica do cálculo da aposentadoria estabelece como critérios – assegurados pela EC 103/2019 – o cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 até o momento da aposentação, de sorte que a aplicação dessa regra garantida àqueles que cumpriram os requisitos anteriormente à entrada em vigor da emenda não tem a limitação temporal aventada pela AudPessoal. Afinal, **a regra constitucional não previu tal restrição, tendo garantido a aplicação dos ‘critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria’, os quais tampouco preveem limitação temporal.**

15. Nessa toada, não vislumbro sentido lógico ou jurídico em a EC 103/2019 garantir as regras de aposentadoria então vigentes no momento da sua promulgação àqueles que já tinham cumprido todos os correspondentes requisitos, e, ao mesmo tempo, impor-lhes uma inativação futura como se tirássemos uma fotografia daquele passado, desprezando-se todo o tempo de serviço prestado após isso, como se não houvesse uma relação jurídica contínua. Ao contrário, a emenda garantiu o direito adquirido e, por conseguinte, a aplicabilidade das normas e regras então vigentes, o que assegura ao aposentado inativar-se no futuro pelos critérios passados, mas aplicados ao seu caso no exato dia da passagem para a inatividade.’

25. Após essa análise, pode-se então firmar posição acerca das normas infralegais aqui mencionadas, concluindo que tanto a Portaria MTP 1.467/2022 como a Portaria SEDGG/ME 10.360/2022 exorbitaram da função regulamentadora, ao interpretarem de forma equivocada a aplicabilidade do art. 3º da EC 103/2019. Caso o entendimento aqui declinado prospere, espera-se que o Poder Executivo Federal adeque seus termos.

26. Quanto ao valor de remuneração máximo dos proventos a ser tomado como referência, entende-se não ser possível aqui adotar qualquer dispositivo da EC 103/2019, ainda que por interpretação analógica, a permitir que o montante do benefício, após o cálculo da média dos salários de contribuição, atinja valor que ultrapasse a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Ao assim proceder, aí sim restaria então configurado o hibridismo de regras previdenciárias, então vedado pelo Tema 70 do STF, em razão de esta possibilidade não encontrar guarida no regime de aposentação anterior ao da EC 103/2019.

27. Em suma, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente à EC 103/2019, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, entendemos que:

27.1. devem ser computados, para fins de cálculo da média dos salários de contribuição, os valores percebidos após a EC 103/2019, com fundamento na regra de transição prevista no art. 3º, § 1º, da EC 103/2019, observando-se o disposto no art. 1º da Lei 10.887/2004, o qual prescreve que o cálculo dos proventos de aposentadoria será realizado com base na média aritmética simples das maiores remunerações, correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994, ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, sem exclusão de parcelas de contribuição posteriores a 11/2019, caso elas figurem entre as 80% maiores; e

27.2. o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo do servidor em que se der a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (Lei 10.887/2004, art. 1º, § 5º).

28. Por último, para o caso de o TCU adotar o entendimento proposto por esta Unidade Técnica, entende-se de bom alvitre informar o Ministério da Fazenda e o Ministério da Previdência Social sobre o futuro acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, com o objetivo de subsidiar eventual alteração nas normas infralegais que disciplinam o tema.

CONCLUSÃO

29. Em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, propõe-se que deva ser adotado o entendimento segundo o qual, para os interessados com direito adquirido anteriormente à EC 103/2019, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, devem ser computados, para fins de cálculo da média dos salários de contribuição, os valores percebidos após a EC 103/2019, com fundamento na regra de transição prevista no art. 3º, § 1º, da EC 103/2019, observando-se, para fins desse cálculo, o então disposto no art. 1º da Lei 10.887/2004.

30. Ademais, o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência deverá ser aquele do cargo efetivo do servidor em que se der a aposentadoria, por ocasião de sua concessão, nos termos do art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004.

31. Por fim, caso o TCU adote o entendimento então proposto por esta Unidade Técnica, entende-se de bom alvitre informar do futuro acórdão o Ministério da Fazenda e o Ministério da Previdência Social, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, com o objetivo de subsidiar eventual alteração nas normas infralegais que disciplinam o tema.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

32. Ante todo o exposto, com fulcro no art. 91 do Regimento Interno do TCU, encaminhem-se os autos à autoridade superior, para, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, propor que seja adotado o seguinte entendimento, referente aos interessados com direito adquirido anteriormente à EC 103/2019, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea 'a', da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003:

32.1. devem ser computados, para fins de cálculo da média dos salários de contribuição, os valores percebidos após a EC 103/2019, com fundamento na regra de transição prevista no art. 3º, § 1º, da EC 103/2019, observando-se o disposto no art. 1º da Lei 10.887/2004, o qual prescreve que o cálculo dos proventos de aposentadoria será realizado com base na média aritmética simples das maiores remunerações, correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994, ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, sem exclusão de parcelas de contribuição posteriores a 11/2019, caso elas figurem entre as 80% maiores;

32.2. o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo do servidor em que se deu a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (Lei 10.887/2004, art. 1º, § 5º).

33. Propõe-se, por fim:

33.1. informar o Ministério da Fazenda e o Ministério da Previdência Social sobre o acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, com o objetivo de subsidiar eventual alteração nas normas infralegais que disciplinam o tema;

33.2. retornar os autos à AudPessoal para que esta Unidade Técnica, com base no acórdão proferido de uniformização de jurisprudência, revise a instrução do caso concreto tratado nos presentes autos, bem como ajuste as instruções de mérito de situações semelhantes pendentes de análise.”

2. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado nestes autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, divergiu parcialmente da proposta da AudPessoal, por meio do parecer de peça 20, abaixo transcrito:

“Trata-se, neste momento processual, de incidente de uniformização de jurisprudência instaurado por meio do Acórdão 1.713/2025-Plenário (peça 8), proferido nos seguintes termos (grifos inseridos):

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se examina o ato inicial de aposentadoria de Carlos Augusto Baroni de Carvalho, encaminhado ao TCU pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para fins de apreciação e registro;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 17, § 1º, e 91 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. instaurar, preliminarmente, ao exame do ato de aposentadoria constante destes autos **incidente de uniformização de jurisprudência, com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito do cômputo ou não, para cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após a Emenda Constitucional 103/2019, bem como acerca do valor de remuneração máximo a ser tomado como referência, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente a essa emenda, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição de Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998 e 41/2003, que exigem o cálculo dos proventos pela média das remunerações, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004;**

9.2. determinar à AudPessoal que se abstenha de emitir pronunciamentos de mérito em processos que possam ser impactados pelo tema ora em debate, até a deliberação final sobre o incidente instaurado; e

9.3. **remeter o incidente à AudPessoal para instrução e, posteriormente, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) para pronunciamento, à luz do que dispõe a Constituição Federal, a legislação e demais normativos aplicáveis.**’

II

2. O processo cuida, originalmente, da apreciação do ato de aposentadoria de Carlos Augusto Baroni de Carvalho, concedida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), pelas regras do direito adquirido asseguradas pelo art. 3º da Emenda Constitucional (EC) 103/2019. A aposentadoria ocorreu em 27/12/2023 e o ex-servidor ingressou no cargo efetivo em 20/9/2004, além de averbar outros tempos de contribuição anteriores certificados pelo INSS, segundo as informações inseridas no ato. É o seguinte o fundamento legal da concessão (peça 3):

‘APOS-93 - CF/1988, art. 40, § 1º, inciso III, alínea ‘a’ (Redação dada pelas ECs 20/1998 e 41/2003), c/c MP 167/2004 (convertida na Lei 10.887/2004), c/c os arts. 1º e 2º da Lei Complementar 152/2015 (idade máxima 75 anos) - Aposentadoria voluntária, por tempo de contribuição, calculados pela média das remunerações: 60



anos idade e 35 de contribuição, se homem e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher; 10 anos serviço público e 5 anos cargo efetivo em que se deu a aposentadoria. Idade máxima para implemento dos requisitos: 75 anos. Vigência: A partir de 4/12/2015. (Grifos inseridos).

3. Portanto, o cálculo dos proventos deve ser realizado pela média das remunerações de contribuição nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004.

4. Após análise da concessão, AudPessoal propôs, em pareceres uniformes, a negativa de registro do ato em face do cálculo incorreto da média das remunerações de contribuição, e do reajuste dos proventos não ter ocorrido na mesma data e índice em que se deram os reajustes dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (peças 5-6). Em nossa manifestação nos autos, anuímos a essa proposta (peça 7).

5. Submetidos os autos ao relator, o Ministro Jorge Oliveira observou em seu voto (peça 9) que no demonstrativo de cálculo dos proventos efetuados pela unidade técnica foram desconsiderados todos os salários de contribuição posteriores à entrada em vigor da EC 103/2019 (a partir de dezembro de 2019), com a seguinte justificativa: 'Salários de contribuição posteriores à EC 103/2019 não são considerados nas aposentadorias com direito adquirido' (peça 5, p. 14-15). Consignou, ademais, que a AudPessoal tem considerado, como valor máximo de referência para os proventos calculados pela média (art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004), a última remuneração do servidor em novembro/2019, e não aquela percebida na data da aposentadoria.

6. Anotou que essa metodologia passou a ser adotada com a prolação do Acórdão 1.888/2025-1ª Câmara, no âmbito do processo TC 017.242/2022-3, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, incluído na jurisprudência selecionada do Tribunal com o seguinte enunciado (grifos inseridos):

'No cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações (art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/2003), deve-se considerar 80% das remunerações de todo o período contributivo desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, incluído eventual período em que houve vínculo ao Regime Geral de Previdência Social (art. 1º da Lei 10.887/2004) e excluído eventual período posterior a novembro de 2019, por se tratar de concessão de aposentadoria regida por regras anteriores à EC 103/2019.'

7. Destacou que essa forma de cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações de contribuição consta da Seção II da Portaria 10.360, de 6/12/2022, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, vinculada à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME), que estabeleceu orientação aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (Sipex), acerca da concessão, manutenção e pagamento dos benefícios de aposentadoria no âmbito do Regime Próprio de Previdência social (RPPS) da União, *in verbis* (grifos inseridos):

'Art. 45. Para o cálculo das aposentadorias constantes do inciso II do art. 5º e dos arts. 6º, 7º e 8º deste Anexo, considerar-se-á a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base das contribuições do servidor ao regime de previdência a que esteve filiado, correspondente a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994, ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, até 13 de novembro de 2019, devendo ser observados a fixação do valor do provento inicial do benefício, nas seguintes condições:

I - se o valor resultante da média for inferior ao valor do salário-mínimo, o provento inicial será igual ao valor do salário-mínimo;

II - se o valor da média for superior à remuneração ou subsídio do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, o provento inicial será limitado ao valor da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo, observado o disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal;

III - será considerado o tempo de contribuição cumprido até 13 de novembro de 2019, não sendo computado qualquer tempo posterior a essa data, salvo na hipótese de elegibilidade mais favorável a outra regra de concessão de benefícios.'

8. A partir de então, os atos de aposentadorias em situação semelhante receberam proposta de ilegalidade pela unidade técnica, acolhida pelos relatores, 'a exemplo dos Acórdãos 4.404/2025-2ª Câmara (relator: Ministro Antonio Anastasia); 4.380/2025-2ª Câmara (relator: Ministro Aroldo Cedraz); 4.118/2025-2ª Câmara (de minha relatoria); e 3.377/2025-1ª Câmara (relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira)' (peça 9, p. 3).

9. No entanto, ao apreciar um ato de aposentadoria em situação semelhante, a Segunda Câmara do Tribunal proferiu o Acórdão 4.405/2025, aprovando o voto apresentado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, no qual o relator acolheu o entendimento expresso no parecer do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, em sentido oposto àquele que vinha sendo adotado



pelo Tribunal.

10. O referido parecer, acostado à peça 8 do TC 006.280/2025-0, consignou que a unidade técnica não apresentou nenhuma norma que tenha determinado a exclusão dos salários de contribuição posteriores a novembro de 2019 para o cálculo da média. Asseverou, ademais, que (grifos do original):

‘A EC 103/2019 assegura, expressamente, a qualquer tempo, o direito adquirido para obtenção de aposentadoria aos servidores públicos (...)’

Esse dispositivo legal [art. 3º caput e § 1º da EC 103/2019] estabelece que os proventos de aposentadoria devem observar os exatos termos da legislação em vigor, antes da publicação da EC 103/2019, que promoveu diversas alterações para a concessão de aposentadorias do servidor público federal.

O valor dos proventos, portanto, deve ser calculado considerando-se 80% das maiores contribuições de todo o período contributivo do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, desde a competência de julho de 1994, de acordo com o art. 1º da Lei 10.887/2004, em vigor à época em que o interessado preencheu os requisitos da aposentadoria (...)

O cálculo efetuado pela unidade técnica considerou tão somente as contribuições efetuadas até 11/2019, todavia, deveria ter incluído todas as contribuições até a inativação do servidor, conforme estabelece o art. 1º da Lei 10.887/2004, em consonância com o caput e o § 1º do art. 3º da EC 103/2019.

O direito adquirido é um princípio jurídico fundamental no ordenamento constitucional brasileiro, protegido expressamente pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXVI: (...)

Esta cláusula pétreia trata de institutos próprios do Estado de Direito, protetores da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, que impedem até mesmo a edição de proposta de emenda constitucional tendente a abolir tais garantias e direitos individuais, nos termos do art. 60, § 4º, inciso IV, da Magna Carta: (...)

Portanto, de acordo com a Constituição Federal, o servidor que completou os requisitos para aposentadoria antes da EC 103/2019 tem direito adquirido à regra anterior.

In casu, o cálculo da média deve seguir a disciplina do art. 1º da Lei nº 10.887/2004 e englobar as contribuições efetuadas até a data da aposentadoria, ainda que ocorrida após novembro de 2019, por força da ultratividade da lei revogada.

(...)

11. Ao acolher o entendimento constante do citado parecer, o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer argumentou, em sua proposta de deliberação, que ‘aqueles que cumpriram os requisitos em vigor antes da edição da EC 103/2019 têm assegurado, a qualquer tempo, o direito à aposentadoria nos moldes da legislação vigente na data em que atendidos os aludidos requisitos, nos exatos termos do art. 3º da referida emenda’. Aduziu, por fim, que:

‘14. A norma específica do cálculo da aposentadoria estabelece como critérios – assegurados pela EC 103/2019 – o cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 até o momento da aposentação, de sorte que a aplicação dessa regra garantida àqueles que cumpriram os requisitos anteriormente à entrada em vigor da emenda não tem a limitação temporal aventada pela AudPessoal. Afinal, a regra constitucional não previu tal restrição, tendo garantido a aplicação dos ‘critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria’, os quais tampouco preveem limitação temporal.

15. Nessa toada, não vislumbro sentido lógico ou jurídico em a EC 103/2019 garantir as regras de aposentadoria então vigentes no momento da sua promulgação àqueles que já tinham cumprido todos os correspondentes requisitos, e, ao mesmo tempo, impor-lhes uma inativação futura como se tirássemos uma fotografia daquele passado, desprezando-se todo o tempo de serviço prestado após isso, como se não houvesse uma relação jurídica contínua. Ao contrário, a emenda garantiu o direito adquirido e, por conseguinte, a aplicabilidade das normas e regras então vigentes, o que assegura ao aposentado inativar-se no futuro pelos critérios passados, mas aplicados ao seu caso no exato dia da passagem para a inatividade.’

12. Assim, ante a divergência de entendimento inaugurada pelo Acórdão 4.405/2025-2ª Câmara, o relator destes autos houve por bem propor a instauração do presente incidente de uniformização de jurisprudência, considerando o volume de processos de aposentadoria que tratam de situações similares, bem como o impacto nos proventos dos interessados. E consignou em seu voto (peça 9):

‘Além disso, a despeito de o RITCU demandar apenas o pronunciamento do MPTCU sobre a controvérsia (art. 91, § 1º), vejo como necessário, para o enriquecimento do debate, ouvir previamente a AudPessoal, que poderá apresentar argumentos técnicos adicionais ao esclarecimento do tema, à luz do que dispõem a Constituição Federal, a legislação e demais normativos aplicáveis. Destaco que a demanda deve ser tratada como



prioritária para que não haja um indesejado represamento de processos sobre a matéria, observando ainda o prazo previsto na parte final do art. 91, § 1º, do RITCU para a apreciação da controvérsia por este Tribunal (até a segunda sessão subsequente do Plenário).’

III

13. Ao examinar o incidente de uniformização de jurisprudência, a AudPessoal alterou seu entendimento sobre a matéria, asseverando não haver óbice a que as contribuições do servidor vertidas após a publicação da EC 103/2019 sejam contabilizadas no cálculo dos proventos. Anotou que o legislador constituinte derivado assegurou, nos termos do art. 3º, caput, e § 1º, da referida emenda, o direito adquirido do servidor público federal à aposentadoria com base na legislação vigente à época em que os requisitos foram atendidos, tanto no que se refere ao direito à inativação, quanto ao cálculo e reajustamento do benefício de partida, nos termos da Lei 10.887/2004. Asseverou, ainda, que (peça 17, p. 7 - grifos do original):

‘16. Em primeiro lugar, temos que a EC 103/2019 foi clara ao prever que os proventos de aposentadoria seriam calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios (art. 3º, § 1º). Assim, tem-se que a ultratividade da Lei 10.887/2004 foi expressamente garantida pelo constituinte derivado, de modo que ela segue tendo validade para aqueles servidores que preencherem os requisitos então exigidos.

17. Fácil observar que pretendia a Lei 10.887/2004 que todas as remunerações fossem consideradas até o momento da aposentação (mens legis), de modo que a questão só está em discussão porque sobreveio um novo regime previdenciário, que revogou, entre outros dispositivos, o art. 2º da EC 41/2003, pelo qual o art. 1º da Lei 10.887/2004 incumbia-se de sua aplicação. Fato é que a EC 103/2019 foi silente ao dispor acerca do termo final a ser aplicado para o cômputo dessa média, mas expressamente assegurou a sua aplicabilidade àqueles que tenham preenchido os requisitos previstos. Ora, essa aplicabilidade só pode ser a mais ampla possível, pois o constituinte derivado não veiculou qualquer restrição, cabendo ao intérprete apenas adotar a cautela de não considerar tempo de serviço ou de contribuição de um regime anterior, para então preencher requisitos do direito de aposentação ainda não alcançado e não mais permitido neste novo regime.’

14. Analisou normas infralegais, como as Portarias MTP 1.467/2022 e SEDGG/ME 10.360/2022, que excluem as contribuições posteriores à EC 103/2019 do cálculo da média e entendeu que essas normas extrapolam os limites da regulamentação prevista na Emenda Constitucional e na Lei 10.887/2004, desrespeitando o direito adquirido e a ultratividade da legislação anterior. Com base nesse entendimento, propôs o envio da deliberação a ser adotada pelo Tribunal aos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, com o objetivo de subsidiar eventual alteração nas referidas normas infralegais.

15. A unidade técnica também refutou a aplicação do precedente do Supremo Tribunal Federal (STF) exarado no Recurso Extraordinário (RE) 575.089/RS. Naquele julgado a Corte Suprema estabeleceu a seguinte tese de repercussão geral: ‘Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico’.

16. A AudPessoal argumentou que o caso tratado no referido RE 575.089 diferiria da situação em análise, visto que, neste caso, não se configuraria hibridismo, mas sim a aplicação da ultratividade da norma previdenciária anterior, supostamente garantida pelo art. 3º da EC 103/2019.

17. No que diz respeito ao limite máximo de remuneração para o cálculo dos proventos, a unidade técnica concluiu que este deve ser restrito à remuneração do cargo efetivo em que ocorreu a aposentadoria, conforme o artigo 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004. Segundo a AudPessoal, essa interpretação evita o hibridismo de regimes previdenciários e respeita os limites estabelecidos pela legislação anterior à EC 103/2019. Assim, o cálculo deve incluir as contribuições posteriores à emenda, mas respeitar o teto da remuneração do cargo efetivo.

18. Por fim, o auditor instrutor propôs o retorno dos autos à unidade técnica para que, ‘com base no acórdão proferido de uniformização de jurisprudência, revise a instrução do caso concreto tratado nos presentes autos, bem como ajuste as instruções de mérito de situações semelhantes pendentes de análise’.

19. Relativamente a essa última proposta, o dirigente máximo da AudPessoal formulou proposta alternativa, por vislumbrar ‘a possibilidade de o Plenário já apreciar o caso concreto segundo a uniformização de entendimento que for fixada’ (peça 19).

IV

20. A questão a ser dirimida no presente incidente de uniformização de jurisprudência **diz respeito ao cômputo, ou não, para o cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após à EC 103/2019, bem como acerca do valor de remuneração a ser tomado como limite dos proventos de aposentadoria, no caso dos servidores com direito adquirido, aposentados com fundamento no art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘a’, da**



Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, cujo cálculo dos proventos deve ser realizado pela média das remunerações de contribuição, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004.

21. Como visto, a AudPessoal, em mudança de entendimento sobre a matéria, concluiu não haver óbice a que as contribuições do servidor vertidas após a publicação da EC 103/2019 sejam contabilizadas no cálculo dos proventos de aposentadoria. No entanto, quanto à remuneração a ser tomada como limite para o cálculo dos proventos, a unidade técnica entendeu que deve ser a remuneração do cargo efetivo em que ocorreu a aposentadoria, no momento da sua concessão.

22. O art. 3º da EC 103/2019 assegura aos servidores que cumpriram todos os requisitos para se aposentar até 12/11/2019, portanto, antes da entrada em vigor da referida emenda, o direito adquirido à inativação pelas regras então vigentes. Eis o inteiro teor do referido artigo:

‘Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.’

§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.

§ 2º Os proventos de aposentadoria devidos ao segurado a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão apurados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.

§ 3º Até que entre em vigor lei federal de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o servidor de que trata o caput que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria voluntária com base no disposto na alínea ‘a’ do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, na redação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, no art. 2º, no § 1º do art. 3º ou no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, ou no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que optar por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.’

23. As disposições do referido artigo funcionam como salvaguarda para evitar que a nova reforma prejudique o direito adquirido daqueles servidores que já haviam cumprido as condições para se aposentar, mas que optaram por permanecer na atividade. Garantem, assim, o direito à aposentadoria já adquirido, exercível a qualquer tempo, nos termos em que fora adquirido, sob o regime jurídico superado, observando-se, portanto, os critérios da legislação anterior.

24. Assim, para os servidores que detinham direito adquirido, os proventos podem ser calculados e reajustados com base na legislação que estava em vigor na data em que os requisitos foram atendidos, ainda que a efetivação da aposentadoria ocorra em momento posterior.

25. Nas aposentadorias com fundamento no art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição Federal, com redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, o cálculo dos proventos é definido na forma do § 3º e reajustado conforme disposto nos §§ 8º e 17 do mesmo artigo 40, todos com a redação dada pela EC 41/2003, a seguir reproduzidos:

‘§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.’

‘§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.’

‘§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.’

26. A lei a que se referem os citados dispositivos, vem a ser a Lei 10.887/2004, que no seu art. 1º estabelece a forma de apuração do valor inicial dos proventos de aposentadoria (art. 1º, caput) e o limite do benefício de partida (art. 1º, § 5º), *in verbis* (grifos inseridos):

‘Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de



dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1º deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.'

27. O caput do art. 1º da Lei 10.887/2004 assegura que, no cálculo dos proventos pela média, sejam consideradas as 80% maiores remunerações de contribuição, abrangendo 'todo o período contributivo'.

28. Porém, à luz da jurisprudência do STF, o cálculo dos proventos, na forma do regime jurídico anterior, deve considerar 'todo o período contributivo' desde que anterior à entrada em vigor da EC 103/2019, ainda que a aposentadoria tenha se efetivado após aquela data. Isso porque, a partir daquele momento, novo regramento constitucional sobre a matéria foi instituído, ao qual se subordinam àquelas novas contribuições (*tempus regit actum*). Assim, o servidor que preencheu os requisitos para se aposentar antes da edição da EC 103/2019, mas deseje incluir no cálculo dos proventos as remunerações de contribuição vertidas após aquela data, terá que optar pelo novo regime previdenciário, de modo que a aposentação seja integralmente por ele regida.

29. É o que se extrai do já referido RE 575.089/RS, no qual foi apreciado o Tema 70 da sistemática de repercussão geral acerca da 'possibilidade de conjugar vantagens de dois regimes previdenciários distintos para cálculo do benefício de aposentadoria'. Na oportunidade, o STF aprovou a seguinte tese:

'Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.'

30. Apesar da inespecificidade da tese para a solução da controvérsia ora posta, a leitura da ementa do julgado e do seu voto condutor permitem perceber que a vedação reconhecida pela Corte Suprema se aplica ao **cômputo de tempo de serviço posterior à mudança de regime jurídico, valendo-se, ao mesmo tempo, do regramento revogado, sob o pretexto de direito adquirido.**

31. Veja-se, a esse respeito a ementa da decisão (grifos inseridos):

'EMENTA: INSS. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 3º DA EC 20/98. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO POSTERIOR A 16.12.1998. POSSIBILIDADE. BENEFÍCIO CALCULADO EM CONFORMIDADE COM NORMAS VIGENTES ANTES DO ADVENTO DA REFERIDA EMENDA. INADMISSIBILIDADE. RE IMPROVIDO.

I - Embora tenha o recorrente direito adquirido à aposentadoria, nos termos do art. 3º da EC 20/98, não pode computar tempo de serviço posterior a ela, valendo-se das regras vigentes antes de sua edição.

II - Inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico, razão pela qual não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior.

III - A superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários.

IV - Recurso extraordinário improvido.'

32. Os trechos a seguir, extraídos do voto do relator do citado recurso extraordinário, Ministro Ricardo Lewandowski, evidenciam que o precedente se amolda ao caso em análise, diante da **identidade da questão de direito**, a saber, a **possibilidade considerar, para o cálculo do benefício de aposentadoria, os critérios revogados por uma determinada emenda constitucional, pela invocação de prévio direito adquirido, mas com**



o cômputo de tempo de serviço posterior à reforma constitucional, com fins à melhora do valor do benefício. Senão vejamos (peça 13, p. 9-14):

*‘A matéria em debate neste RE, portanto, cinge-se a uma **questão de direito**, qual seja, **a possibilidade, ou não, de poder o recorrente adotar, para o cálculo do benefício da aposentadoria, os critérios anteriores à vigência da EC 20/98, computando tempo de serviço posterior a ela.***

Não está em discussão a contagem do tempo de serviço exercido em condições especiais, reconhecido em ambas as instâncias jurisdicionais, mesmo porque tal matéria é de natureza fática e implicaria o revolvimento do contexto probatório, inviável nesta sede.

(...)

*Com efeito, não se ignora que o direito adquirido pressupõe o preenchimento de todas as condições para a obtenção da aposentadoria, como, de fato, ocorreu na espécie. Ocorre que, **em conformidade com o princípio tempus regit actum, o tempo de serviço ou de contribuição obtido depois do advento da EC 20/98 não se rege mais pela disciplina legal que vigorava anteriormente, passando a submeter-se à nova ordem por ela instaurada**, mesmo porque, como esta Suprema Corte tem decidido de forma reiterada, inexistente direito adquirido a regime jurídico.*

Assim, caso queira o segurado incorporar tempo de serviço posterior à EC 20/98 para aposentar-se, como o fez o recorrente, não pode valer-se da legislação anterior para calcular o benefício previdenciário, pois estaria burlando as restrições contidas nas novas regras. Ou seja, estaria criando um regime misto de aposentadoria, incompatível com a lógica do sistema. Em suma, se o segurado pretende agregar tempo posterior à EC 20/98, deve submeter-se ao novo ordenamento, com observância das regras de transição.’

33. Ainda a respeito da pertinência do precedente invocado ao caso em tela, convém registrar que a norma do art. 3º da EC 20/98, analisada no RE 575.089, que trata da proteção do direito adquirido em face do advento de um novo regime de aposentação, não difere, em essência, no que interessa à presente controvérsia, do disposto no art. 3º da EC 103/2019.

34. Essa foi a exegese adotada nas Portarias MTP 1.467/2022 e SEDGG/ME 10.360/2022, que excluem as contribuições posteriores à EC 103/2019 do cálculo da média e limita o benefício de partida da aposentadoria à remuneração ou subsídio do respectivo cargo efetivo, nos exatos termos do § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/1998, posteriormente alterado pela EC 103/2019.

*35. Portanto, discordamos do argumento da AudPessoal, segundo o qual o caso tratado no RE 575.089 diferenciar-se-ia substantivamente da situação ora em análise, de modo a possibilitar o **distinguishing** pretendido.*

V

36. Ante todo o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União anui à proposta da unidade técnica apenas no que restou consignado no subitem 32.2, a saber (peça 17, p. 10), ‘o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo do servidor em que se deu a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (Lei 10.887/2004, art. 1º, § 5º)’, por estar de acordo com o disposto no § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/1998.

37. Divergimos quanto às demais propostas da AudPessoal e opinamos no sentido de que nas aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, cujo cálculo dos proventos deve ser realizado pela média das remunerações de contribuição, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004, não devem ser computados, no cálculo da média, as remunerações de contribuição vertidas após a entrada em vigor da EC 103/2019, por se tratar de concessão de aposentadoria com base no direito adquirido regida por regras anteriores à referida emenda, exatamente como o Tribunal vinha decidindo na apreciação dos atos de aposentadoria sobre a matéria, até a prolação do Acórdão 4.405/2025-2ª Câmara, que fundamentou a instauração do presente incidente de uniformização de jurisprudência.

38. Por fim, quanto à concessão da aposentadoria objeto destes autos, reiteramos, desde logo, nossa anuência (peça 7) à proposta inicial da AudPessoal pela negativa de registro do ato (peças 5-6).”

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente ao exame do ato de aposentadoria de Carlos Augusto Baroni de Carvalho, emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), este Tribunal, por meio do Acórdão 1.713/2025-Plenário (peça 8), instaurou incidente de uniformização de jurisprudência, com o



objetivo de dirimir divergência de entendimentos a respeito do cômputo, ou não, para cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após a Emenda Constitucional (EC) 103/2019, bem como da remuneração máxima a ser tomada como referência, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente a essa emenda, aposentados com base nas disposições do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição de Federal de 1988, com a redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, que exigem o cálculo dos proventos pela média das remunerações, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004.

2. Em atendimento à referida deliberação, o auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) realizou análise sobre as questões objeto do incidente, concluindo, em síntese, que (peça 17):

a) devem ser computados, para fins de cálculo da média dos salários de contribuição, os valores percebidos após a EC 103/2019, com fundamento na regra de transição prevista no art. 3º, § 1º, da EC 103/2019, observando-se o disposto no art. 1º da Lei 10.887/2004, o qual prescreve que o cálculo dos proventos de aposentadoria será realizado com base na média aritmética simples das maiores remunerações, correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, sem exclusão de parcelas de contribuição posteriores a novembro de 2019, caso elas figurem entre as 80% maiores; e

b) o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo do servidor em que se deu a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (Lei 10.887/2004, art. 1º, § 5º).

3. Além disso, propôs informar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Previdência Social esse entendimento, com o objetivo de subsidiar eventual alteração nas normas infralegais que disciplinam o tema, e retornar os autos à AudPessoal, para elaborar nova instrução sobre o caso concreto tratado nos presentes autos e para ajustar instruções de processos semelhantes, pendentes de análise.

4. O Auditor-Chefe da AudPessoal, em concordância parcial com o encaminhamento da instrução, propôs, alternativamente, que o Plenário deste Tribunal já aprecie o caso concreto segundo a uniformização de entendimento que for fixada (peça 19).

5. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por sua vez, anuiu à proposta da unidade instrutora apenas no que restou consignado quanto ao valor de remuneração máximo a ser tomado como referência para a aposentadoria, divergindo quanto ao cômputo, para o cálculo da média, das remunerações percebidas após a EC 103/2019.

6. Com vênias à unidade instrutora, acompanho integralmente o entendimento do *Parquet* especializado, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.

7. Antes de adentrar o mérito da questão, lembro que os autos tratam, originalmente, de ato de aposentadoria, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição de Federal de 1988, com a redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, ou seja, com o cálculo dos proventos pela média das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições sociais, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, conforme disposto no art. 1º da Lei 10.887/2004.

8. Ao analisar o ato, a AudPessoal propôs considerá-lo ilegal e negar o seu registro, em razão de falha no cálculo da média das remunerações de contribuição, apontando, ainda, que os proventos não foram corretamente reajustados na mesma data e índice em que se deram os reajustes dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (peça 5). A proposta contou com a anuência do MPTCU (peça 7).

9. Segundo a unidade instrutora, conforme cálculos automatizados deste Tribunal indicados no anexo da instrução (peça 5, p. 9-15), o provento, no momento da inativação, deveria corresponder a R\$ 10.683,08, referente à média obtida, e não aos R\$ 11.566,75, registrados na ficha financeira (peça 3, p. 4).

10. Além disso, após a incidência dos reajustes devidos, o valor dos proventos, em maio/2024, deveria ser de R\$ 10.741,84, diferente do então pago, de R\$ 11.630,36 (peça 5, p. 9).



11. Verifiquei que, no demonstrativo de cálculo dos proventos efetuado pela AudPessoal (peça 5, p. 9-15), foram desconsiderados todos os salários de contribuição posteriores à EC 103/2019 (a partir de dezembro/2019), sob a justificativa de que se trata de “*aposentadoria com direito adquirido*”.

12. A premissa, conforme abordei no voto do Acórdão 1.713/2025-Plenário, teve por base entendimento constante do **Acórdão 1.888/2025-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler), proferido no TC 017.242/2022-3**, que tratou de caso similar, referente a aposentadoria com proventos integrais, calculados pela média, com base no mesmo dispositivo constitucional.

13. O relator daqueles autos entendeu que, em se tratando de concessão regida pelas regras anteriores à EC 103/2019 (direito adquirido), não poderiam ser incluídas no cálculo as remunerações posteriores a novembro/2019, data da edição da referida emenda, uma vez que “*a prática carece de fundamentação lógica e jurídica*”.

14. Assim, a referida decisão foi incluída nos enunciados de jurisprudência contidos na Pesquisa Integrada deste Tribunal, com o seguinte verbete:

“No cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações (art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/2003), deve-se considerar 80% das remunerações de todo o período contributivo desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, incluído eventual período em que houve vínculo ao Regime Geral de Previdência Social (art. 1º da Lei 10.887/2004) e excluído eventual período posterior a novembro de 2019, por se tratar de concessão de aposentadoria regida por regras anteriores à EC 103/2019.”(grifo nosso).

15. Esse entendimento foi, portanto, adotado pela AudPessoal como parâmetro a ser verificado nos cálculos realizados de forma sistematizada e automatizada para a média das remunerações de contribuições dos atos submetidos ao TCU.

16. Tais atos têm sido considerados ilegais pela unidade instrutora, com proposta de negativa de registro, o que vem sendo, na maioria dos casos, acompanhado pelos relatores, a exemplo dos Acórdãos 4.404/2025-2ª Câmara (relator: Ministro Antonio Anastasia); 4.380/2025-2ª Câmara (relator: Ministro Aroldo Cedraz); 4.118/2025-2ª Câmara (de minha relatoria); e 3.377/2025-1ª Câmara (relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

17. Além disso, nessas situações, a AudPessoal tem considerado, como valor máximo de referência para os proventos calculados pela média (art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004), a **remuneração do servidor em novembro/2019**, e não aquela percebida no mês da aposentadoria, se posterior àquela data.

18. Todavia, por meio do **Acórdão 4.405/2025-2ª Câmara, proferido no âmbito do TC 006.280/2025-0**, o relator, **Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa**, apresentou entendimento diametralmente distinto daquele que vinha sendo adotado neste Tribunal quanto ao tema, bem como do disposto no art. 45, inciso III, da Portaria 10.360, de 6/12/2022, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, vinculada à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME).

19. Em situação similar à tratada nestes autos, a AudPessoal, naquela oportunidade, havia indicado erro na média obtida pela unidade emissora do ato, sob a premissa de inclusão indevida das parcelas contributivas do inativo a partir de dezembro/2019 até a data da sua aposentação. Por esse motivo, propôs apreciar o ato pela ilegalidade, negando-lhe o registro.

20. O relator, acompanhando o raciocínio esposado pelo MPTCU (representado, naqueles autos, pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira), entendeu equivocada a conduta da unidade instrutora, conforme trecho do voto transcrito abaixo:

“10. Com efeito, aqueles que cumpriram os requisitos em vigor antes da edição da EC 103/2019 têm assegurado, a qualquer tempo, o direito à aposentadoria nos moldes da legislação vigente na data em que atendidos os aludidos requisitos, nos exatos tempos do art. 3º da referida emenda, cujo teor é o seguinte:

‘Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os



critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o **caput** e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.' (grifei)

11. Como visto, o dispositivo **supra** resguarda a concessão de aposentadoria àqueles que tenham cumprido os requisitos para obtenção dos benefícios existentes até a data em vigor da própria emenda, expressamente vinculando a concessão desses direitos aos **critérios** da legislação vigente na data em que foram atendidos os ditos requisitos, conquanto a aposentação venha a ocorrer em momento futuro.

12. Em outras palavras, a EC 103/2019 garantiu a aplicação da legislação vigente à época da obtenção do direito à aposentação em momento futuro, estabelecendo uma ultratividade dessa legislação para essa data porvir, ou seja, da efetiva inativação do servidor, ocasião em que a legislação anterior será aplicada em sua totalidade, sem restrição temporal àquele momento de entrada em vigor da EC, salvo expressa previsão da própria emenda.

13. Por sua vez, a Lei 10.887/2004, que estabelece a forma de cálculo dos proventos da aposentadoria e vigente à época da obtenção do direito adquirido por parte do Sr. (...), estabelece expressamente:

'Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.' (grifos acrescidos)

14. A norma específica do cálculo da aposentadoria estabelece como critérios - assegurados pela EC 103/2019 - o cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 até o momento da aposentação, de sorte que a aplicação dessa regra garantida àqueles que cumpriram os requisitos anteriormente à entrada em vigor da emenda não tem a limitação temporal aventada pela AudPessoal. Afinal, a regra constitucional não previu tal restrição, tendo garantido a aplicação dos 'critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria', os quais tampouco preveem limitação temporal.

15. Nessa toada, não vislumbro sentido lógico ou jurídico em a EC 103/2019 garantir as regras de aposentadoria então vigentes no momento da sua promulgação àqueles que já tinham cumprido todos os correspondentes requisitos, e, ao mesmo tempo, impor-lhes uma inativação futura como se tirássemos uma fotografia daquele passado, desprezando-se todo o tempo de serviço prestado após isso, como se não houvesse uma relação jurídica contínua. Ao contrário, a emenda garantiu o direito adquirido e, por conseguinte, a aplicabilidade das normas e regras então vigentes, o que assegura ao aposentado inativar-se no futuro pelos critérios passados, mas aplicados ao seu caso no exato dia da passagem para a inatividade."

21. Diante da relevância do tema, com impacto em grande volume de processos de aposentadoria, propus ao Plenário desta Corte de Contas o exame preliminar da matéria, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência, em anexo aos autos principais, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do TCU (RITCU). A proposta foi acatada no mencionado Acórdão 1.713/2025-Plenário, inclusive com determinação à AudPessoal para que se abstinhasse de emitir pronunciamentos de mérito em processos que pudessem ser impactados pelo tema ora em debate, até a deliberação final sobre o incidente instaurado.

22. Para melhor compreensão sobre o tema, transcrevo os dispositivos constitucionais, legais e infralegais relacionados, bem como entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto a direito adquirido a determinado regime jurídico:

Emenda Constitucional 41/2003:

"Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:



- I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;*
II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;
III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:
a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e
b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.”

Constituição Federal/1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

*§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, **não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria** ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, **serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).*

(...)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)”

Lei 10.887/2004:

*“Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, **será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.***

(...)

*§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o **caput** deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo **nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.**”*

Emenda Constitucional 103/2019:

*“Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes **será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional,** observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.*

*§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o **caput** e as pensões por morte devidas aos seus dependentes **serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.**”*



Portaria MTP 1.467/2022, com redação dada pela Portaria MTP 3.803/2022 (Anexo I, Sessão V – Direito Adquirido):

“Art. 11. Aos segurados dos RPPS, é assegurada a concessão de aposentadoria e de pensão por morte a seus dependentes, a qualquer tempo, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a sua concessão, desde que tenham ingressado no cargo efetivo no respectivo ente e cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até:

I - a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, para os servidores da União; ou

II - a data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovidas após a publicação dessa Emenda.

(...)

§ 4º No cálculo do benefício concedido conforme o *caput*:

I - será utilizada a remuneração do servidor no momento da concessão da aposentadoria se aplicável a regra da integralidade da remuneração ou do subsídio do segurado no cargo efetivo; e

II - **não será contado o tempo de contribuição posterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para os servidores da União, nem o posterior à data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, se aplicável a regra da média aritmética simples a que se refere o art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para o cálculo dos proventos de aposentadoria, aplicando-se a atualização de que trata o § 1º desse artigo até a data da concessão.**”

Portaria SEDGG/ME 10.360/2022:

“Art. 45. Para o cálculo das aposentadorias constantes do inciso II do art. 5º e dos arts. 6º, 7º e 8º deste Anexo, **considerar-se-á a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios**, utilizados como base das contribuições do servidor ao regime de previdência a que esteve filiado, correspondente a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994, ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, **até 13 de novembro de 2019**, devendo ser observados a fixação do valor do provento inicial do benefício, nas seguintes condições:

I - se o valor resultante da média for inferior ao valor do salário-mínimo, o provento inicial será igual ao valor do salário-mínimo;

II - se o valor da média for superior à remuneração ou subsídio do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, o provento inicial será limitado ao valor da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo, observado o disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

III - **será considerado o tempo de contribuição cumprido até 13 de novembro de 2019, não sendo computado qualquer tempo posterior a essa data**, salvo na hipótese de elegibilidade mais favorável a outra regra de concessão de benefícios.”

Recurso Extraordinário (RE) 575.089/RS:

“EMENTA: INSS. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 3º DA EC 20/98. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO POSTERIOR A 16.12.1998. POSSIBILIDADE. BENEFÍCIO CALCULADO EM CONFORMIDADE COM NORMAS VIGENTES ANTES DO ADVENTO DA REFERIDA EMENDA. INADMISSIBILIDADE. RE IMPROVIDO.

I - Embora tenha o recorrente direito adquirido à aposentadoria, nos termos do art. 3º da EC 20/98, **não pode computar tempo de serviço posterior a ela, valendo-se das regras vigentes antes de sua edição.**

II - **Inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico, razão pela qual não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior.**

III - **A superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários.**

IV - Recurso extraordinário improvido.”

Tema 70 (RE 575.089/RS):

Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto **inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico.**



23. Conforme apontado pela AudPessoal, o texto compreendido no art. 3º da EC 103/2019 expressamente previu que **os proventos de aposentadoria deveriam ser calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão do benefício**, o que garantiria a ultratividade do disposto na Lei 10.887/2004, quanto à forma de cálculo da média das remunerações e ao limite para o valor dos proventos dos aposentados com base na regra contida no art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição de 1988, com a redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003.

24. A Lei 10.887/2004, por sua vez, em seu art. 1º, fixou o cálculo dos proventos considerando a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, desde julho de 1994 ou desde a data do início da contribuição, se posterior.

25. Apesar de a EC 103/2019, ao garantir a manutenção da aplicabilidade da Lei 10.887/2004 àqueles que tivessem preenchido os requisitos ali previstos, não ter definido limitações ao termo final para o cálculo da média, entendo que **a aplicabilidade do aludido dispositivo legal deve ser limitada e interpretada no contexto em que foi editada a referida emenda constitucional**.

26. Consoante o MPTCU, em seu parecer, o entendimento firmado pelo STF no **Recurso Extraordinário (RE) 575.089/RS**, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, é de que o cálculo dos proventos, na forma do regime jurídico anterior, deve considerar todo o período contributivo “*desde que anterior à entrada em vigor da EC 103/2019, ainda que a aposentadoria tenha se efetivado após aquela data*”, uma vez que, a partir daquele momento, novo regramento constitucional sobre a matéria foi instituído.

27. Cita o Tema 70 da sistemática de repercussão geral, no sentido de que **não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico**.

28. A AudPessoal, por sua vez, entendeu que o caso concreto analisado no RE 575.089/RS se distingue da questão tratada neste incidente de uniformização.

29. Para melhor elucidação dos fatos, transcrevo trechos do voto do relator do RE 575.089/RS (com destaques ao original):

“A matéria em debate cinge-se a uma questão de direito, qual seja, a possibilidade, ou não, de poder o recorrente adotar, para o cálculo do benefício de aposentadoria, os critérios anteriores à vigência da EC 20/98, computando tempo de serviço posterior a ela.

(...)

Como se sabe, a EC 20/98, em essência, transmudou o regime de aposentadoria por tempo de serviço no regime de aposentadoria por tempo de contribuição, alterando as normas de concessão do benefício, além de instituir regras de transição de um sistema a outro.

Ora, como bem assentou a douta Procuradora-Geral da República, em seu parecer, o recorrente, na verdade, pretende

‘(...) mesclar regras de aposentadoria de sistemas previdenciários distintos, por meio do cálculo do benefício previdenciário com base nos trinta e seis últimos salários de contribuição (art. 202, da CF, com redação anterior à EC 20/98), levando-se em consideração o tempo de serviço prestado após a edição da EC 20/98.

Contudo, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal no sentido de não ser possível ao assegurado, sob o manto do direito adquirido, beneficiar-se de um sistema híbrido obtido mediante a conjugação de aspectos mais favoráveis de cada regime.

(...)

Deve-se utilizar por completo um ou outro sistema previdenciário, em todos os aspectos da concessão da aposentadoria, garantindo ao segurado o mais benéfico.

O autor, na data da edição da EC 20/98, possuía mais de trinta anos de tempo de serviço, tendo direito adquirido à aposentadoria, nos termos do art. 3º da referida emenda, devendo o seu benefício ser calculado de acordo com a regra que lhe for mais benéfica, conforme determinado pelo acórdão recorrido’ (fls. 216-219).

(...)

*Com efeito, não se ignora que o direito adquirido pressupõe o preenchimento de todas as condições para a obtenção da aposentadoria, como, de fato, ocorreu na espécie. Ocorre que, em conformidade com o princípio **tempus regit actum**, o tempo de serviço ou de contribuição obtido depois do advento da EC 20/98 não se rege mais pela disciplina legal que vigorava anteriormente, passando a submeter-se à nova ordem por ela*



instaurada, mesmo porque, como esta Suprema Corte tem decidido de forma reiterada, não existe direito adquirido a regime jurídico.

*Assim, caso queira o segurado incorporar tempo de serviço posterior à EC 20/98 para aposentar-se, como o fez o recorrente, não pode valer-se da legislação anterior para calcular o benefício previdenciário, pois estaria burlando as restrições contidas nas novas regras. Ou seja, estaria criando um regime misto de aposentadoria, incompatível com a lógica do sistema. **Em suma, se o segurado pretende agregar tempo posterior à EC 20/98, deve submeter-se ao novo regramento, com observância das regras de transição.***

*O acórdão recorrido não impôs qualquer restrição à aposentadoria do recorrente, nem mesmo quanto ao cômputo do serviço exercido em condições especiais. Apenas decidiu que **o cálculo do benefício só pode contemplar um dos dois critérios legais possíveis, o anterior ou o posterior à EC 20/98.** Ademais, determinou ao INSS que calcule o benefício segundo o critério mais favorável ao segurado, procedimento, aliás, rotineiramente observado pela autarquia em casos análogos.”*

30. A unidade instrutora defendeu que haveria diferenças significativas entre o caso concreto tratado no RE 575.089/RS (Tema 70 do STF) e a situação da aposentadoria analisada nestes autos. Segundo a AudPessoal, a matéria de direito compreendida no RE 575.089/RS se referia a um **caso concreto**, em que o segurado, que já havia preenchido os requisitos da aposentadoria proporcional antes da edição da EC 20/1998, desejava computar tempo trabalhado após a mencionada emenda, a fim de converter em integral a aposentadoria. Ou seja, desejava constituir um regime nitidamente híbrido de aposentadoria, em que abarcava as vantagens dos regimes vigentes antes e após a EC 20/1998.

31. Primeiramente, lembro que, conforme disposto no art. 322, parágrafo único, do Regimento Interno do STF, a repercussão geral constitui o instituto processual pelo qual se reserva ao STF o julgamento de temas trazidos em recursos extraordinários que apresentem questões relevantes sob o aspecto econômico, político, social ou jurídico e que **ultrapassem os interesses subjetivos das partes**, possuindo efeito vinculante junto aos tribunais inferiores.

32. Assim, não há que se falar na identidade com o caso concreto do recurso extraordinário quando se trata de tema de repercussão geral, mas sim, da aplicabilidade da questão de direito – e não de fato – ali examinada.

33. Estando os autos em meu gabinete, o Ministério da Previdência Social (MPS), o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a Advocacia-Geral da União (AGU) apresentaram uma série de pareceres e notas técnicas (peças 21-25), que trataram deste incidente de uniformização de jurisprudência, abordando aspectos relacionados às competências do MPS quanto ao detalhamento e esclarecimentos das regras aplicáveis aos Regimes Próprios da Previdência Social, à aplicabilidade do Tema 70 do STF à hipótese dos autos, à jurisprudência de outras instâncias em decorrência do referido tema de repercussão geral e aos impactos de se admitir a combinação indevida de dois regimes previdenciários distintos.

34. Depreende-se do elucidativo material que a questão perpassa não somente pela vedação ao cômputo de tempo trabalhado após a EC 103/2019, mas pela **vedação a se considerar outros componentes do benefício – idade, tempo e contribuições recolhidas – após a instauração do novo regime de previdência**, uma vez que o Tema 70 é claro ao declarar ilícita a conjugação de vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.

35. Não há, portanto, como considerar, para fins de cálculo do benefício daqueles que tiveram o direito adquirido com base no art. 3º da EC 103/2019, o tempo de serviço após a emenda, **tampouco o histórico das contribuições recolhidas posteriormente**. Situação semelhante foi, inclusive, objeto de decisão do Tribunal Regional Federal – 4ª Região (TRF-4), ao aplicar o Tema 70 (peça 21, p. 12-13):



EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO REVISIONAL. TEMA N.º 70 DO STF. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME PREVIDENCIÁRIO. SISTEMA HÍBRIDO. IMPOSSIBILIDADE.

1. **Embora tenha o autor direito adquirido à aposentadoria segundo as regras anteriores à EC 103/19, não pode computar idade, tempo de serviço e histórico de contribuições verificados posteriormente, valendo-se das regras vigentes antes de sua edição.**

2. No resolução do Tema n.º 70, enunciou o STF a seguinte tese de repercussão geral: Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.

3. A superposição de vantagens aponta para criação de um sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculos dos benefícios previdenciários.

36. Conforme esclareceu o MPS, **o cômputo do tempo é um direito indissociável das contribuições correspondentes, direito ao qual se aplica uma norma jurídica única** (peça 21, p. 9). Ou seja, o sistema previdenciário aplicável deve ser utilizado por completo, considerando-se todos os aspectos da concessão da aposentadoria.

37. Além disso, de acordo com o MPS (peça 21, p. 16):

“Não se sustenta a argumentação de que a contribuições feitas depois da opção pela permanência em atividade sempre devem gerar proveitos aos segurados. Os regimes de previdência possuem característica da contributividade, mas também da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial. Há diversas situações em que o segurado contribui ao sistema, mas não obtém vantagem direta no valor dos proventos decorrente dessa contribuição.

38. Assim, o cálculo dos benefícios posteriores à EC 103/2019, de acordo com o seu art. 26, passou a considerar, por uma questão de sustentabilidade do sistema previdenciário, 100% das remunerações de todo o período contributivo, e não mais as 80% maiores bases de contribuição (art. 1º da Lei 10.887/2004). Não há, portanto, que se estabelecer um regime híbrido que comporte as duas regras simultaneamente.

39. Também há que se pontuar que o servidor enquadrado na hipótese tratada nestes autos, ou seja, que já completou as exigências para a aposentadoria voluntária, optando por permanecer em atividade, faz jus ao **abono de permanência**, a fim de compensar a contribuição que segue recolhendo ao RPPS.

40. Nesse contexto, como bem demonstrado, é forçoso reconhecer que não se sustenta a tese defendida no Acórdão 4.405/2025-2ª Câmara, de que a aplicabilidade do art. 1º da Lei 10.887/2004 seria irrestrita, de modo a combinar regimes de previdência distintos, considerando, para fins de cálculo dos proventos, remunerações posteriores à emenda, utilizadas como base para as contribuições do servidor.

41. Ressalto, ainda, que a parte final do art. 11, § 4º, inciso II, do Anexo I da Portaria MTP 1.467/2022 orienta que **os salários de contribuição relativos ao período cumprido até a EC 103/2019, devem ser atualizados mês a mês até a data da concessão**, de modo a garantir a manutenção do valor real das bases contributivas e dos proventos futuros.

42. Importa destacar que eventual compreensão distinta, no sentido de considerar, para fins de cálculo do benefício, as remunerações posteriores à EC 103/2019, impactaria sobremaneira o RPPS dos demais entes federativos, uma vez que, conforme dados apresentados pelo MPS, aproximadamente 40% desses entes possuem RPPS e, desses, 44% já realizou a reforma de sua legislação nos termos aplicáveis aos servidores da União (peça 21, p. 15).

43. Assim, considero correta a proposta do MPTCU, de uniformização de jurisprudência, no sentido de que, nas aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, cujo cálculo dos proventos deve ser realizado pela média das remunerações de contribuição, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004, **não devem ser computadas, no cálculo da média, as remunerações de contribuição recebidas após a entrada em vigor da EC 103/2019**, por se tratar de concessão de aposentadoria com base no direito adquirido regida por regras anteriores à referida emenda.



44. Quanto ao limite máximo para o valor dos proventos, comungo das mesmas conclusões da AudPessoal e do MPTCU, de que deve ser considerado, como referência, a remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, **por ocasião da sua concessão**, em atendimento ao que dispõe o art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004 e o art. 40, § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 20/1998 (posteriormente alterado pela EC 103/2019).

45. Por fim, quanto à concessão da aposentadoria objeto destes autos, repiso que o Auditor-Chefe da AudPessoal propôs, alternativamente ao retorno dos autos à unidade, que o caso concreto seja apreciado, juntamente com este incidente de uniformização de jurisprudência, segundo o entendimento que for fixado.

46. Deixo de acompanhar essa proposta, considerando a necessidade de se avaliar a questão do reajuste dos proventos que, segundo a primeira análise promovida pela unidade instrutora, não teria ocorrido na mesma data e índice em que se deram os reajustes dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.

47. Assim, após decisão referente ao incidente de uniformização de jurisprudência ora em análise, os autos deverão ser encaminhados à AudPessoal para nova instrução e, posteriormente, ao MPTCU para a emissão de parecer quanto ao ato de aposentadoria tratado neste processo.

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 17 de junho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Voto Revisor

Na sessão plenária de 25.3.2026, na condição de ministro convocado² para substituir o ministro Jhonatan de Jesus, formulei pedido de vista, visando aprofundar a análise das questões postas neste processo, em especial o exame mais detido do caso apreciado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 575.089/RS (Tema 70).

2. Trata-se de incidente de uniformização de jurisprudência instaurado³ “com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito do cômputo ou não, para cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após à Emenda Constitucional 103/2019, bem como acerca do valor de remuneração máximo a ser tomado como referência, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente a essa emenda, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição de Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998 e 41/2003, que exigem o cálculo dos proventos pela média das remunerações, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004.” (Item 9.1 do acórdão 1713/2025-Plenário).

3. Destaco, desde logo, os dispositivos do ordenamento jurídico envolvidos na questão:

a) Nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, “A concessão de aposentadoria ao servidor público federal (...) será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte. § 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios”.

² Art. 112 do RI/TCU

³ Acórdão 1713/2025-Plenário, 1.8.2025.



b) Os critérios de cálculo dos proventos de aposentadoria estão dispostos no art. 1º da Lei 10.887/2004, vigente quando da aquisição do direito adquirido referido no art. 3º da EC 103/2019, “no cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo (...) será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.”.

4. O eminente relator, Ministro Jorge Oliveira, em seu voto no processo em que propôs a instauração desse incidente, relata que a partir da inclusão do verbete abaixo transcrito nos “enunciados de jurisprudências contidos na Pesquisa Integrada deste Tribunal”, representativo da decisão versada no acórdão 1888/2025-1ª Câmara, de 18.3.2025, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (que acompanhou a posição da AudPessoal e do Ministério Público de Contas), seguiram-se decisões de outros relatores no mesmo sentido:

“No cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações (art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/2003), deve-se considerar 80% das remunerações de todo o período contributivo desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, incluído eventual período em que houve vínculo ao Regime Geral de Previdência Social (art. 1º da Lei 10.887/2004) e excluído eventual período posterior a novembro de 2019, por se tratar de concessão de aposentadoria regida por regras anteriores à EC 103/2019.”

5. O fundamento que embasou esta decisão da 1ª Câmara, expresso no verbete acima transcrito, é que “tratando-se de aposentadoria assentada na regra do direito adquirido (cf. art. 3º da EC 103/2019)” não poderiam ser incluídas no cálculo as remunerações posteriores a novembro de 2019” [mês da publicação da referida emenda constitucional].

6. Naquele momento, a discussão não se aprofundou.

7. Em seguida, o relator reportou a existência de decisões em outro sentido, a exemplo do acórdão 4.405/2025-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, de 22.7.2025, também incluído na “Jurisprudência Seleccionada”:

“No cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações (art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/2003), deve-se considerar 80% das remunerações de todo o período contributivo desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, incluído eventual período posterior à entrada em vigor da EC 103/2019, desde que cumpridos todos os requisitos para a aposentadoria antes desta emenda.”

8. Naquela ocasião, a discussão foi bastante aprofundada, a partir do parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do qual extraio os seguintes excertos:

“(…)

No demonstrativo de cálculo da média das remunerações de contribuição elaborado pela unidade técnica (peça 5, p. 9-13), houve exclusão de todas as parcelas contributivas a partir de dezembro de 2019 até a data da aposentadoria do servidor, ocorrida em 22/1/2024.

A unidade técnica não apresenta norma que tenha estabelecido essa limitação temporal no cômputo das remunerações de contribuição para efeito do cálculo da média.

(…)

O interessado preencheu todos os requisitos acima, antes da entrada em vigor da EC 103/2019.

A EC 103/2019 assegura, expressamente, a qualquer tempo, o direito adquirido para obtenção de aposentadoria aos servidores públicos, nos seguintes termos:

'Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios'.



Esse dispositivo legal estabelece que os proventos de aposentadoria devem observar os exatos termos da legislação em vigor, antes da publicação da EC 103/2019, que promoveu diversas alterações para a concessão de aposentadorias do servidor público federal.

O valor dos proventos, portanto, deve ser calculado considerando-se 80% das maiores contribuições de todo o período contributivo do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, desde a competência de julho de 1994, de acordo com o art. 1º da Lei 10.887/2004, em vigor à época em que o interessado preencheu os requisitos da aposentadoria, *in verbis*:

'Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.'

O cálculo efetuado pela unidade técnica considerou tão somente as contribuições efetuadas até 11/2019, todavia, deveria ter incluído todas as contribuições até a inativação do servidor, conforme estabelece o art. 1º da Lei 10.887/2004, em consonância com o caput e o § 1º do art. 3º da EC 103/2019.

Sobre o tema, rememore-se o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello acerca da forma de cálculo dos proventos da aposentadoria do servidor público, no qual se observa a exigência legal pela totalidade dos períodos de contribuição, para efeito do cálculo da média, *in verbis*:

'64. A base de cálculo dos proventos de aposentadoria tanto como das pensões são as remunerações que serviram de referência para as contribuições que o servidor haja efetuado ao longo de sua vida funcional (art. 40, § 3º). A lei que as regula é a de n. 10.887, de 18.6.2004.

Assim, quando se diz que os proventos serão integrais, isto não significa - como ocorria no passado - que corresponderão à integralidade dos vencimentos mensais que percebia na atividade ao se aposentar. Significa - isto, sim - que corresponderão ao montante dos valores que serviram de base de cálculo de sua contribuição previdenciária, apurada ao longo de toda a sua vida funcional (art. 40, § 17)...' (*in* Curso de Direito Administrativo, 26ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 289-290).

O direito adquirido é um princípio jurídico fundamental no ordenamento constitucional brasileiro, protegido expressamente pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXVI:

'A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada'.

Esta cláusula pétrea trata de institutos próprios do Estado de Direito, protetores da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, que impedem até mesmo a edição de proposta de emenda constitucional tendente a abolir tais garantias e direitos individuais, nos termos do art. 60, § 4º, inciso IV, da Magna Carta:

'Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais'.

Portanto, de acordo com a Constituição Federal, o servidor que completou os requisitos para aposentadoria antes da EC 103/2019 tem direito adquirido à regra anterior.

In casu, o cálculo da média deve seguir a disciplina do art. 1º da Lei nº 10.887/2004 e englobar as contribuições efetuadas até a data da aposentadoria, ainda que ocorrida após novembro de 2019, por força da ultratividade da lei revogada.

A média calculada pela unidade técnica desrespeitou o direito adquirido e a forma de cálculo estabelecida por lei e não pode ser utilizada como paradigma para a análise dos proventos do interessado, bem como dos reajustes que foram posteriormente aplicados."

9. O nobre relator desse precedente, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, acompanhou o Ministério Público de Contas e proferiu o seguinte voto, acolhido pela 2ª Câmara deste Tribunal:

"(...)

8. A quaestio juris a ser dirimida consiste tão somente em saber se o servidor que cumpriu todos os requisitos para se aposentar antes da Emenda Constitucional 103/2019, mas somente veio a efetivar sua inativação após essa data, pode computar as contribuições feitas posteriormente à entrada em vigor da aludida emenda no cálculo da média aritmética das remunerações.

9. Em sintonia com o MP/TCU, entendo que a resposta é indubitavelmente positiva.

10. Com efeito, aqueles que cumpriram os requisitos em vigor antes da edição da EC 103/2019 têm assegurado, a qualquer tempo, o direito à aposentadoria nos moldes da legislação vigente na data em que atendidos os aludidos requisitos, nos exatos tempos do art. 3º da referida emenda, cujo teor é o seguinte:

(...)



11. Como visto, o dispositivo supra resguarda a concessão de aposentadoria àqueles que tenham cumprido os requisitos para obtenção dos benefícios existentes até a data em vigor da própria emenda, expressamente vinculando a concessão desses direitos aos critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os ditos requisitos, conquanto a aposentação venha a ocorrer em momento futuro.

12. Em outras palavras, a EC 103/2019 garantiu a aplicação da legislação vigente à época da obtenção do direito à aposentação em momento futuro, estabelecendo uma ultratividade dessa legislação para essa data porvir, ou seja, da efetiva inativação do servidor, ocasião em que a legislação anterior será aplicada em sua totalidade, sem restrição temporal àquele momento de entrada em vigor da EC, salvo expressa previsão da própria emenda.

13. Por sua vez, a Lei 10.887/2004, que estabelece a forma de cálculo dos proventos da aposentadoria e vigente à época da obtenção do direito adquirido por parte do Sr. Young Man To, estabelece expressamente:

(...)

14. A norma específica do cálculo da aposentadoria estabelece como critérios - assegurados pela EC 103/2019 - o cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 até o momento da aposentação, de sorte que a aplicação dessa regra garantida àqueles que cumpriram os requisitos anteriormente à entrada em vigor da emenda não tem a limitação temporal aventada pela AudPessoal. Afinal, a regra constitucional não previu tal restrição, tendo garantido a aplicação dos "critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria", os quais tampouco preveem limitação temporal.

(...)."

10. Chamada a se manifestar neste incidente, a AudPessoal propõe o entendimento de que as contribuições vertidas após a EC 103/2019 e até a aposentação sejam computadas para o cálculo da média das remunerações:

"(...) 16. Em primeiro lugar, temos que a EC 103/2019 foi clara ao prever que os proventos de aposentadoria seriam calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios (art. 3º, § 1º). Assim, tem-se que a ultratividade da Lei 10.887/2004 foi expressamente garantida pelo constituinte derivado, de modo que ela segue tendo validade para aqueles servidores que preencherem os requisitos então exigidos. (...)."

11. Complementarmente, a unidade instrutiva apresentou, "a título de esclarecimento sobre ponto que pode gerar dúvida", considerações a respeito do "julgado paradigmático do STF, que estabeleceu a seguinte tese (Tema 70):

Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico."

12. Concluiu que o "caso agora em tela é, portanto, essencialmente diverso do caso tratado no RE 575.089".

13. Registro que, até então, essa decisão do Supremo Tribunal Federal não surgira nas discussões como fundamento das posições adotadas nos precedentes acima mencionados, sendo referida pela AudPessoal apenas como complemento, a título de esclarecimento.

14. O Ministério Público de Contas, também chamado a opinar, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima, entende que as remunerações percebidas após a EC 103/2019 não devem ser consideradas para o cálculo da média⁴, com base nos seguintes fundamentos:

"(...)

20. A questão a ser dirimida no presente incidente de uniformização de jurisprudência diz respeito ao cômputo, ou não, para o cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após a EC 103/2019, bem como acerca do valor de remuneração a ser tomado como limite dos proventos de aposentadoria, no caso dos servidores com direito adquirido, aposentados com fundamento no art. 40, §1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, cujo cálculo dos proventos deve ser realizado pela média das remunerações de contribuição, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004.

(...)

23. As disposições do referido artigo funcionam como salvaguarda para evitar que a nova reforma prejudique o direito adquirido daqueles servidores que já haviam cumprido as condições para se aposentar, mas que optaram por permanecer na atividade. Garantem, assim, o direito à aposentadoria já adquirido, exercível a qualquer

⁴ Peça 20.



tempo, nos termos em que fora adquirido, sob o regime jurídico superado, observando-se, portanto, os critérios da legislação anterior.

24. Assim, para os servidores que detinham direito adquirido, os proventos podem ser calculados e reajustados com base na legislação que estava em vigor na data em que os requisitos foram atendidos, ainda que a efetivação da aposentadoria ocorra em momento posterior.

(...)

27. O caput do art. 1º da Lei 10.887/2004 assegura que, no cálculo dos proventos pela média, sejam consideradas as 80% maiores remunerações de contribuição, abrangendo “todo o período contributivo”.

28. Porém, à luz da jurisprudência do STF, o cálculo dos proventos, na forma do regime jurídico anterior, deve considerar “todo o período contributivo” desde que anterior à entrada em vigor da EC 103/2019, ainda que a aposentadoria tenha se efetivado após aquela data. Isso porque, a partir daquele momento, novo regramento constitucional sobre a matéria foi instituído, ao qual se subordinam àquelas novas contribuições (tempus regit actum).

Assim, o servidor que preencheu os requisitos para se aposentar antes da edição da EC 103/2019, mas deseje incluir no cálculo dos proventos as remunerações de contribuição vertidas após aquela data, terá que optar pelo novo regime previdenciário, de modo que a aposentação seja integralmente por ele regida.

29. É o que se extrai do já referido RE 575.089/RS, no qual foi apreciado o Tema 70 da sistemática de repercussão geral acerca da “possibilidade de conjugar vantagens de dois regimes previdenciários distintos para cálculo do benefício de aposentadoria”. Na oportunidade, o STF aprovou a seguinte tese:

“Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.”

(...)

32. Os trechos a seguir, extraídos do voto do relator do citado recurso extraordinário, Ministro Ricardo Lewandowski, evidenciam que o precedente se amolda ao caso em análise, diante da identidade da questão de direito, a saber, a possibilidade considerar, para o cálculo do benefício de aposentadoria, os critérios revogados por uma determinada emenda constitucional, pela invocação de prévio direito adquirido, mas com o cômputo de tempo de serviço posterior à reforma constitucional, com fins à melhora do valor do benefício. Senão vejamos (peça 13, p. 9-14):

(...)

33. Ainda a respeito da pertinência do precedente invocado ao caso em tela, convém registrar que a norma do art. 3º da EC 20/98, analisada no RE 575.089, que trata da proteção do direito adquirido em face do advento de um novo regime de aposentação, não difere, em essência, no que interessa à presente controvérsia, do disposto no art. 3º da EC 103/2019.

34. (...) Portanto, discordamos do argumento da AudPessoal, segundo o qual o caso tratado no RE 575.089 diferenciar-se-ia substantivamente da situação ora em análise, de modo a possibilitar o distinguishing pretendido.

36. Ante todo o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União anui à proposta da unidade técnica apenas no que restou consignado no subitem 32.2, a saber (peça 17, p. 10), “o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo do servidor em que se deu a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (Lei 10.887/2004, art. 1º, § 5º)”, por estar de acordo com o disposto no § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/1998.

37. Divergimos quanto às demais propostas da AudPessoal e opinamos no sentido de que (...), as remunerações de contribuição vertidas após a entrada em vigor da EC 103/2019, por se tratar de concessão de aposentadoria com base no direito adquirido regida por regras anteriores à referida emenda, exatamente como o Tribunal vinha decidindo na apreciação dos atos de aposentadoria sobre a matéria, até a prolação do Acórdão 4.405/2025-2ª Câmara, que fundamentou a instauração do presente incidente de uniformização de jurisprudência.

(...)”.

15. Como se vê, o Ministério Público de Contas, representado pelo nobre Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, fundamenta sua conclusão essencialmente na decisão do STF no RE 575.089/RS (Tema 70), “diante da identidade da questão de direito”, e considerando que “a norma do art. 3º da EC



20/98⁵, analisada no RE 575.089, que trata da proteção do direito adquirido em face do advento de um novo regime de aposentação, não difere, em essência, no que interessa à presente controvérsia, do disposto no art. 3º da EC 103/2019⁶.”

16. O eminente relator, Ministro Jorge Oliveira, acompanhando “integralmente o entendimento do *Parquet* especializado”, propõe a fixação de entendimento no sentido de que, nessas hipóteses, não devem ser consideradas, para fins de cálculo da média, as contribuições vertidas após novembro de 2019, sob o fundamento de que tal inclusão implicaria indevida combinação de regimes jurídicos distintos, e contrariaria o decidido no Tema 70 pelo Supremo Tribunal Federal⁷.

17. Peço vênias ao Ministro Jorge Oliveira por divergir parcialmente de sua posição adotada neste momento e seguir sua posição anterior, na linha defendida pela 2ª Câmara, quando aprovou o acórdão relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, com base em parecer do Ministério Público de Contas, representado pelo procurador Júlio Marcelo, cujos excertos essenciais foram devidamente reproduzidos anteriormente, os quais adoto como razões de decidir, somadas as demais considerações que faço a seguir, a respeito da decisão do Supremo Tribunal Federal discutida acima neste caso concreto.

II

18. O ponto central deste debate é a subsunção do caso em análise à decisão do STF, referida anteriormente, e como ela se daria.

19. Neste incidente, entendeu o MPC, diferentemente da AudPessoal, que a questão de direito examinada no RE 575.089 e no caso ora sob análise seria a mesma e que, portanto, o que se decidiu naquele caso deveria valer para esse e todos os demais em que se verifique a mesma questão de direito.

20. Os casos, contudo, tem nuances que revelam que não são idênticos e que as questões de direito não são as mesmas.

21. No Tema 70 foram analisadas duas questões constitucionais: 1) aplicação do art. 3º da EC 20/98 e a possibilidade de cômputo de tempo de serviço posterior à sua promulgação para que o segurado passasse a ter direito a 100% do salário de benefício (integralidade) em vez dos 76% (proporcionalidade) que compunham seu direito adquirido; e 2) violação ao art. 201, § 11, da CF, que teria decorrido da vedação, pelo acórdão do TRF4, de que as contribuições vertidas após a EC 20/98 repercutissem no benefício do recorrente.

22. Naquele julgamento, o Supremo Tribunal Federal apreciou o seguinte caso.

23. Um segurado do RGPS implementou os requisitos para aposentadoria com proventos proporcionais (76%) antes da entrada em vigor da EC 20/1998.

24. Se houvesse solicitado aposentadoria, proporcional, antes da vigência da EC 20/1998, seus proventos seriam calculados pela média dos 36 meses de salários contribuição anteriores ao pedido, regra alterada após a Emenda.

25. O direito adquirido consistia em aposentar-se com proventos proporcionais, a qualquer tempo, após a EC 20/1998, com proventos calculados com base na legislação vigente ao tempo do cumprimento dos requisitos então exigidos.

26. O segurado permaneceu em atividade até 3.5.2005, quando requereu aposentadoria ao INSS, completando mais de 36 anos de tempo de serviço, o que lhe garantiria a possibilidade de

⁵ Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

⁶ Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

⁷ Peça 13. Tema 70 (RE 575.089/RS): “Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.”



aposentadoria com proventos integrais, uma vez observados os requisitos vigentes à data de requerimento da aposentadoria.

27. Pretendia, assim, aposentar-se com proventos integrais e utilizar como forma de cálculo dos proventos a média dos últimos 36 meses de salários contribuição, anteriores ao pedido, regra vigente à época em que adquiriu o direito à aposentadoria proporcional, antes da EC 20/1998, mas que não mais vigia em 3.5.2005, quando se aposentou.

28. Ou seja, o direito adquirido era o direito à aposentadoria proporcional (76%), com proventos calculados com base na legislação vigente.

29. O segurado desejava, no entanto, em sua primeira pretensão, alterar esse direito (76% do salário de benefício), incorporando tempo de serviço posterior à Emenda para adquirir o direito à aposentadoria integral (100% do salário de benefício), mantendo, contudo, o cálculo dos proventos segundo a regra anterior à EC 20/1998⁸, que não mais subsistia⁹.

30. **Essa foi a situação que o STF denominou “regime híbrido”:** o segurado desejava obter aposentadoria integral¹⁰, modalidade de aposentadoria a que não tinha direito adquirido e que só poderia pleitear se contasse tempo de serviço obtido após a Emenda, e, ao mesmo tempo, pretendia ter seus proventos calculados com base na legislação vigente quando adquiriu o direito à aposentadoria proporcional, antes da Emenda, legislação diferente da que estava em vigor na data da aposentadoria integral.¹¹

31. Observe-se, quanto ao segundo pleito¹², que o ministro Ricardo Lewandowski, relator do caso, consignou em seu voto¹³ que “o acórdão recorrido, contrariamente ao alegado, também não vulnerou o art. 201, § 11, da Constituição, pois em nenhuma de suas passagens impediu a repercussão das contribuições recolhidas após a EC 20/90 [sic] no benefício do recorrente.”

32. Observe-se, ainda, que no caso examinado pelo Supremo, o primeiro pedido do recorrente pretende promover uma alteração, sem qualquer base legal ou constitucional, de seu direito adquirido, o que resultaria em regime realmente híbrido, no caso sob exame não é essa discussão. O debate aqui assemelha-se à segunda pretensão do recorrente, que, inclusive, foi considerada como legítima pelo STF.

33. Note-se que o Supremo não fez qualquer restrição à aplicação da legislação vigente à época da obtenção do direito à aposentadoria proporcional, anterior à EC 20/1998, no sentido de dizer que os proventos deveriam ser calculados com base nos salários-contribuição anteriores a vigência da Emenda 20, e não nos anteriores à aposentadoria, como estabelecia a lei vigente.

34. Antes pelo contrário, a possibilidade de se utilizar contribuições posteriores à EC 20/98 foi ratificada pelo STF, como referido no item 31, acima, como consequência da aplicação do art. 201, § 11, também aplicável ao RPPS por força do art. 40, § 12, ambos da Constituição.

⁸ Segundo o voto do relator, p. 1777, “assevera [o recorrente], ainda, que a redação do art. 202 da Constituição, na redação anterior à EC 20/98, assegurava o cálculo do benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição”.

⁹ Na disciplina anterior à EC 20/1998, o salário de benefício era calculado com base na média dos últimos 36 salários de contribuição, apurados em período não superior a 48 meses, após a reforma previdenciária, sobreveio sistemática substancialmente diversa, posteriormente consolidada pela Lei 9.876/1999, que passou a considerar os maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo, além da incidência do fator previdenciário.

¹⁰ RE 575.089-RS, p. 1775: “A sentença estabeleceu que, somado o tempo de serviço exercido em condições especiais àquele reconhecido administrativamente pela autarquia, o recorrente tem direito à aposentadoria integral, visto que comprovou o exercício de mais de 36 anos de serviço em 03/05/2005, data em que ingressou com o requerimento perante o INSS, além de possuir mais de 30 anos de serviço à época da publicação da EC 20/98”.

¹¹ Conforme referido no voto do ministro Ricardo Lewandowski, p. 1780, o Tribunal *a quo*, “negou ao recorrente o direito de agregar, na contagem do tempo de contribuição, o período posterior ao 16.12.1998, para efeito de aposentadoria com base nos critérios vigentes até a data da edição da emenda 20/98”.

¹² Violação ao art. 201, § 11, da CF, que teria decorrido da vedação, pelo acórdão do TRF4, de que as contribuições vertidas após a EC 20/98 repercutissem no benefício do recorrente.

¹³ RE 575.089-RS, p. 1787.



35. Essa restrição ao direito adquirido não foi assentada pelo STF¹⁴, mas estaria sendo procedida aqui.

36. Portanto, examinados os detalhes do caso, alcança-se a correta fundamentação e aplicação daquela decisão e nela encontra-se reforço ao entendimento sustentado pelo Ministério Público de Contas e pelo colegiado da 2ª Câmara no processo decidido pelo acórdão 4045/2025, e pela AudPessoal neste incidente.

37. Na aposentadoria sob exame, o servidor não pleiteia qualquer mudança no seu direito adquirido. Não se está cogitando qualquer incorporação de tempo para fins de se obter, sob a vigência de nova ordem constitucional, uma nova modalidade de aposentadoria, a que não se tinha direito adquirido, combinada com a manutenção de forma de cálculo de proventos que não mais subsistia.

38. Trata-se tão somente da aplicação estrita do instituto do direito adquirido, na forma como regularmente é aplicada, bem expressa no art. 3º da EC 103/2019:

'Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios'.

39. Observo mais uma vez que os precedentes divergentes que deram origem a este incidente não invocaram a decisão do STF no Tema 70.

40. Essa decisão foi mencionada pela AudPessoal, apenas complementarmente, a título de esclarecimento, para concluir que não se aplicava ao caso, na hipótese de ser aventada.

41. Mas passou a se constituir, nesta uniformização, como elemento essencial de fundamentação do entendimento de ser possível restringir o direito adquirido do servidor a ter seus proventos de aposentadoria, ainda que requerida em momento posterior à EC 103/2019, calculados com base nas remunerações percebidas tão somente até novembro de 2019, e não até o momento da aposentadoria, como está estabelecido no art. 1º da Lei 10.887/2004.

42. Afastada, assim, a proibição de cômputo das contribuições posteriores à EC 103/2019 para fins de cálculo da média remuneratória.

43. Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, correspondente à primeira manifestação do eminente relator neste incidente de uniformização, com um pequeno ajuste, nos seguintes termos:

“9.1. firmar o entendimento de que, nas aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40, § 1º, III, “a”, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, cujo direito tenha sido adquirido antes da entrada em vigor da Emenda

¹⁴ Destaco também as seguintes passagens dos votos do Ministro Menezes Direito e da Ministra Cármen Lúcia:

“O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO - (...) Mas há um precedente (...) em que o Plenário desta Corte assentou, com muita lucidez, no sentido de que os servidores públicos que preenchiam os requisitos durante o tempo de vigência da Emenda Constitucional no 20, pelo art. 3º, gozariam daqueles favores, não aqueles que não obtiveram até aquela data. (...) sendo certo que o art. 3º nada mais fez do que explicitar um consenso, que é a regência da aposentadoria pelo tempo em que os requisitos foram preenchidos. (...)” (não grifado no original).

(...) A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Sr. Presidente, apenas dizendo, em homenagem ao que acaba de trazer como achega o eminente Ministro Menezes Direito, que o que se teve no art. 3º, basicamente, é norma de transição para tranquilizar. Porque a discussão de 1988 ficou de tal modo sobressaltando os servidores que o constituinte derivado viu-se na contingência de ter de explicitar que teria a garantia para que não houvesse uma debandada geral com medo. Basicamente é isso. (...)”.



Constitucional 103/2019, e cujo cálculo dos proventos deva observar a média das remunerações prevista no art. 1º da Lei 10.887/2004:

9.1.1. devem ser obrigatoriamente computadas, para fins de cálculo da média, as remunerações de contribuição vertidas pelo servidor após a entrada em vigor da EC 103/2019, em observância ao princípio da aplicação integral da legislação de regência garantido pelo art. 3º, § 1º, da EC 103/2019, aplicando-se o critério legal das 80% maiores remunerações de todo o período contributivo até a efetiva inativação;

9.1.2. o cômputo das remunerações posteriores à EC 103/2019 não configura a criação de regime jurídico híbrido vedado pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 70/RG), consiste, ao revés, na preservação estrita da regra pretérita em face do labor continuado do segurado. A fixação de marco temporal restritivo não encontra respaldo no art. 3º, § 1º, da EC 103/2019 nem no art. 1º da Lei 10.887/2004;

9.1.3. o limite máximo dos proventos de aposentadoria, nas hipóteses de cálculo pela média, corresponde à remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, por ocasião da respectiva concessão, nos termos do art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004 e do art. 40, § 2º, da Constituição Federal.

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão aos Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), da Previdência Social (MPS) e à Advocacia-Geral da União (AGU), para ciência.”

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de Incidente de Uniformização de Jurisprudência instaurado com o objetivo de pacificar a interpretação acerca do cálculo dos proventos de aposentadoria de servidores públicos federais que preencheram os requisitos para a inativação voluntária antes da Emenda Constitucional (EC) 103/2019, mas optaram por se aposentar em momento posterior.

2. O cerne da controvérsia reside na manifesta inviabilidade de se computar as remunerações de contribuição e o tempo de serviço posteriores a novembro de 2019 (data da publicação da EC 103) na média aritmética regulada pela legislação anterior (Lei 10.887/2004).

3. Conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 70 de Repercussão Geral, a legítima proteção ao direito adquirido assegura a aplicação das regras pretéritas tão somente ao acervo fático consolidado sob a sua égide, sendo peremptoriamente vedada a criação de um sistema híbrido ou misto que combine vantagens de ordens jurídicas distintas, dada a inexistência de direito adquirido a regime jurídico.

4. Nesse sentido, sob o império do princípio do **tempus regit actum**, as contribuições vertidas e o lapso temporal cumprido após o advento da reforma submetem-se, de forma cogente, à nova ordem constitucional instituída.

5. A permanência do servidor em atividade após o preenchimento dos requisitos exige a continuidade do recolhimento previdenciário em razão da natureza solidária e do necessário equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, e não pela prerrogativa de inflar retroativamente uma média de proventos sob regras já revogadas. Revela-se, portanto, inadmissível distorcer a ultratividade da norma anterior para nela abrigar fatos geradores futuros, sob pena de flagrante subversão dos pilares previdenciários estabelecidos.

6. De toda sorte, cumpre frisar que essa contribuição nem sequer acontece, uma vez que já se encontra devidamente compensada pelo recebimento do abono de permanência. Aliás, em função



disso, a tese sustentada pelo revisor, em verdade, ensejaria a melhoria do valor do benefício previdenciário com a consideração de tempo de serviço que nem ao menos foi objeto de contribuição.

7. Por fim, impende fixar que, enquanto a base de cálculo da média contributiva deve permanecer rigidamente limitada ao marco de novembro de 2019 para os que invocam o direito adquirido, o valor da remuneração do cargo efetivo a ser tomado como teto limitador dos proventos deve corresponder àquele vigente no momento da efetiva concessão da aposentadoria, garantindo a atualização devida na data da inativação.

Ante o exposto, acompanho o relator e VOTO no sentido de que este Tribunal firme o entendimento de que as remunerações de contribuição posteriores à EC 103/2019 não podem integrar a base de cálculo da média dos proventos assegurados pelas regras anteriores, devendo a concessão do benefício se dar nos estritos termos da tese ora fixada.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

ACÓRDÃO Nº 1528/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.364/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Aposentadoria (Incidente de Uniformização de Jurisprudência).
3. Interessado: Carlos Augusto Baroni de Carvalho (015.908.348-60)
4. Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o incidente de uniformização de jurisprudência instaurado por meio do Acórdão 1.713/2025-Plenário, com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito do cômputo ou não, para cálculo da média dos salários de contribuição, dos valores percebidos após à Emenda Constitucional (EC) 103/2019, bem como da remuneração máxima a ser tomada como referência, no caso dos interessados com direito adquirido anteriormente a essa emenda, aposentados com base nas disposições do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por maioria, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 91 do Regimento Interno, em:

9.1. firmar o entendimento de que, nas aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40, §1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pelas EC 20/1998 e 41/2003, cujo cálculo dos proventos deve ser realizado pela média das remunerações de contribuição, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004:

9.1.1. não devem ser computadas, no cálculo da média, as remunerações de contribuição recebidas após a entrada em vigor da EC 103/2019, por se tratar de concessão de aposentadoria com base no direito adquirido regido por regras anteriores à referida emenda; e

9.1.2. o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (art. 1º, § 5º, da Lei 10.887/2004);

9.2. remeter cópia esta deliberação, nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno do TCU, à Comissão de Jurisprudência para oportuna apreciação da necessidade de elaboração de enunciado de súmula sobre a matéria;


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

9.3. comunicar esta deliberação ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Previdência Social, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Advocacia-Geral da União, para ciência; e

9.4. restituir os autos à AudPessoal para reanálise do ato de aposentadoria tratado no caso concreto, a partir da sistemática definida neste incidente de uniformização, com posterior envio ao MPTCU para a emissão de novo parecer.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1528-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: Jhonatan de Jesus.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Revisor).

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Weder de Oliveira (Revisor).

13.5. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 045.458/2021-9

Natureza: Representação.

Entidade: Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

Representação legal: Murilo Muraro Fracari (22.934/OAB-DF), Andre Yokomizo Aceiro (175.337/OAB-SP) e outros, representando a Caixa Econômica Federal (CEF).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ENCONTRO DE CONTAS. CRÉDITOS DO FCVS E DÉBITOS COM A UNIÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA EQUACIONAMENTO DAS NOVAÇÕES COM CREDORES DO FCVS QUE FIGURAM COMO MUTUÁRIOS DO REFIS. EMBARGOS. DESISTÊNCIA. EXAME DO TERMO DE CONCILIAÇÃO 7/2023/CCAF/CGU/AGU. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO TCU PARA DAR ANUÊNCIA AO REFERIDO TERMO. APENSAMENTO DEFINITIVO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste Relatório, a instrução da peça 51, de lavra de auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos):



“I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação, com requerimento de medida cautelar, para evitar o comprometimento do Orçamento da União com despesas vinculadas às obrigações assumidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). A presente instrução trata de determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 2189/2023 – TCU – Plenário, para que esta unidade técnica examine o Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU, a fim de que o Exmo. Ministro Relator exerça a sua competência, tal como dispõe o art. 36, § 4º, da Lei 13.140/2015.

II. HISTÓRICO

2. O FCVS foi criado com o propósito de liquidar eventuais saldos devedores residuais das habitações financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação, na época em que existiam ciclos inflacionários e descasamentos das prestações paga pelos mutuários com o valor dos seus saldos devedores nos empréstimos contraídos.

3. Para sanar as pendências envolvendo o FCVS, a Lei 10.150/2000 permitiu a celebração de contratos de novação de dívida entre a União e os credores do FCVS, mediante a entrega de títulos denominados CVSA, CVSB, CVSC e CVSD, com vencimento em 1º de janeiro de 2027.

4. A novação de dívidas do FCVS, regida pela Lei 10.150/2000, constitui-se em um conjunto de etapas que visam garantir a correta apuração da dívida de responsabilidade do FCVS, a qual será assumida pela União sob novas condições de pagamento, remuneração e prazos, mediante a emissão de títulos do Tesouro Nacional.

5. O Ilmo. Deputado Hugo Leal, relator do orçamento de 2022 da União, encaminhou o ofício 201/2021 – GDL (peça 1) a esta corte de contas, o qual, por não se enquadrar em qualquer classe processual desta Corte, foi autuado no formato de “representação”.

6. O ofício faz referência ao TC 018.724/2019-1 (Auditoria Operacional no FCVS), o qual constatou que os credores do FCVS, em grande parte, são órgãos e entidades vinculados à própria União (Emgea, CEF, Banco Central) ou entidades que necessitam desses créditos para honrar dívidas com a União ou garantidas por ela (FGTS, Cohabs-FGTS, Entidades em liquidação). Assim, poderia se considerar que o Tesouro Nacional (União) é devedor dos créditos contra o fundo e, ao mesmo tempo, credor de cerca de 90% desses créditos (item 7 do Acórdão 1.627/2020-TCU-Plenário).

7. O conteúdo básico do ofício 201/2021 prevê, assim, a compensação entre os créditos oriundos do FCVS e os débitos das respectivas entidades com a União, reduzindo-se vertiginosamente o estoque desses créditos (dívidas para a União), proporcionando uma melhora nas contas públicas.

8. A compensação estaria amparada na Emenda Constitucional 113/2021, que faculta ao credor a oferta de créditos líquidos e certos para quitação de débitos junto ao respectivo ente federativo.

9. A Anop também constatou elevado risco de não cumprimento do prazo previsto na Lei 10.150/2000 (1/1/2027) para novação dos débitos da União em títulos CVS, o que representaria risco financeiro elevado diante do retorno do saldo a indicadores de atualização das dívidas mais onerosos, e o encontro de contas reduziria este risco.

10. Desta forma, a representação considera: i) a publicação da Lei 14.257/2021 e da Emenda Constitucional 113/2021; ii) os fatos e constatações enunciados no Acórdão 1.627/2020-TCU-Plenário; iii) a vantagem que o encontro de contas traz para os credores do FCVS que são ao mesmo tempo devedores da União em todas as suas dimensões enquanto Administração Pública direta ou indireta; iv) a vantagem que o encontro de contas traz para a União, por intermédio da liberação de espaço na despesa antes ocupado pela dívida do FCVS; v) a proximidade do início do próximo exercício financeiro e da necessidade de conclusão do Relatório final do Projeto de Lei Orçamentária de 2022, que seria votado no dia 17/12/2021 e vi) a necessidade de se promover eventuais adequações no Orçamento de 2022, para solicitar ao Exmo. Ministro Relator que defira medida cautelar para determinar que os créditos para com o FCVS (líquidos e certos) sejam liquidados, na sua totalidade, como instrumento de dívidas dessas unidades, independente do processo de novação do FCVS em título de CVS.

11. Esta unidade técnica constatou que, em termos práticos, a simplificação entre débitos e créditos apresentada não se amoldaria à realidade fática, pois aos órgãos é conferida autonomia administrativa para definir a vantagem do encontro de contas e autonomia patrimonial, sendo necessário ainda realizar procedimentos para atestar a titularidade, certeza e liquidez dos débitos com a União, para que o encontro de contas fosse exequível (peça 4, p. 2).

12. Assim, diante dos diversos e severos riscos fáticos e jurídicos à União, pela ausência da presença do princípio da supremacia do interesse público e também diante da não constatação dos pressupostos do *fumus*



boni iuris e do *periculum in mora*, propôs-se o não conhecimento da representação e seu arquivamento (peças 4, 5 e 6).

13. Posteriormente à emissão do parecer da unidade técnica, novos elementos foram acostados aos autos às peças 8, 9, 10 e 14, após os quais houve pedido de vista pelo Exmo. Ministro Vital do Rego e emissão de voto revisor.

14. O voto revisor ressalta que, apesar das advertências que vêm sendo feitas, continua-se assistindo à mesma vagarosa caminhada que poderá acabar na consumação de uma atuação antieconômica com potencial de gigantesco prejuízo aos cofres públicos, com crescimento em 2,3 vezes de um passivo de 100 bilhões, caso se deixe de aplicar os critérios de atualização mais vantajosos previstos na Lei 10.150/2000 (peça 16, p. 2).

15. Mesmo depois do Acórdão 1627/2020-Plenário, que determinou ao então Ministério da Economia que regulamentasse um cronograma das novações que garantisse o cumprimento do prazo legal previsto, a execução das dotações orçamentárias próprias das novações, em 2021 e 2022, permaneceu longe do estimado, totalizando R\$ 11,64 bilhões do montante previsto de R\$ 50 bilhões (peça 16, p. 2).

16. Assim, os atrasos nas novações já têm o potencial de causar danos ao erário antes mesmo do término do prazo estipulado, pois no bojo do TC 018.724/2019-1, há um capítulo que descreve a existência de políticas de governo que, reflexamente, estão a depender das novações do FCVS para que tenham bom êxito, a exemplo do Programa de Recuperação Fiscal (Refis) que, de modo a incentivar o pagamento de débitos com autarquias e fundações federais, permitiu aos devedores o parcelamento em condições especiais, conforme art. 65 da Lei 12.249/2010 (peça 16, p. 2).

17. Uma categoria de dívidas abarcadas pelo Refis é a do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), concernente a empréstimos tomados por bancos comerciais, muitos dos quais em estado de liquidação por falência, junto ao Banco Central. Estes bancos, por serem agentes do Sistema Financeiro da Habitação, têm créditos com o FCVS, que foram dados em garantia nas operações do Refis oriundas do Proer e se utilizam desses recursos para pagar as parcelas do Refis, sem que os recursos recebidos participem do concurso de credores, conforme nos termos do art. 29 da Lei 6.830/1980 (peça 16, p. 2).

18. Portanto, o Bacen seria beneficiário indireto de R\$ 36 bilhões em novações em razão do Refis, valor próximo a 40% de todo o passivo remanescente do FCVS (peça 16, p. 2).

19. Desse modo, tendo em conta a peculiaridade dos créditos junto ao FCVS pertencentes a mutuários de operações do Refis, e considerando os atos antieconômicos que estão em vias de materialização, decorrentes de atrasos expressivos no processo de novações, o Exmo. Ministro Revisor propôs a este Tribunal conhecer da representação e determinar a priorização das novações relacionadas ao Refis, a fim de viabilizar os pagamentos no âmbito do referido Programa.

20. Esta colenda corte emitiu então o Acórdão 43/2023 – TCU – Plenário, de 22/3/2023, nos seguintes termos (peça 15, p. 1):

9.1. conhecer da presente documentação como Representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que, ao darem imediato cumprimento ao art. 3º-A da Lei 10.150/2000, priorizem o equacionamento das novações com os credores do FCVS que figuram como mutuários de operações do Refis, até o montante equivalente às suas dívidas no âmbito desse Programa, viabilizando os respectivos pagamentos, inclusive, quando for o caso, pelo direito de preferência da Fazenda Pública previsto nos arts. 29 e 31 da Lei 6.830/1980;

9.3. apensar o processo ao TC 018.724/2019-1;

21. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Caixa Econômica Federal (CEF) tomaram ciência da determinação (peças 20 e 22), comunicada por meio do ofício 12319/2023-TCU/Seproc (peça 19) e do ofício 12318/2023-TCU/Seproc (peça 21), ambos datados de 4/4/2023.

22. A STN apresentou embargos de declaração à determinação, com vista a sanar aparentes omissões, obscuridades ou contradições na determinação prevista no item 9.2 do Acórdão TCU 543/2023– Plenário (peça 25).

23. Questiona-se como a STN poderia priorizar credores, uma vez que o processo de novação ocorre mediante a atuação de diversos atores, tratando-se de ato complexo e que, mesmo no caso do rito sumário previsto no art. 3º-A da Lei nº 10.150/2000 (créditos com valor apurado e marcados como auditados nos sistemas e controles da CEF na posição de 31/8/2017), dependem de ateste da CEF antes da manifestação por parte da STN (peça 25, p. 2-3).

24. Em razão da diversidade de credores e atendendo a recomendação da CGU e a conseguinte Resolução CCFCVS 451/2020, a CEF aloca o orçamento anual de novação em oito grupos de instituições



credoras, dividindo o orçamento com base no volume total de créditos a novar, assim, o grupo de instituições liquidandas, as quais compõem o Refis, já seriam aquelas com maiores valores a novar. Considerando a diversidade de políticas públicas afetadas pelas novações do FCVS, na atual sistemática os processos remetidos pela CEF entram em uma fila para análise de acordo com a ordem cronológica de recebimento na STN, havendo possível contradição entre a determinação de favorecer os créditos do Proer/Refis e a existência de outras políticas públicas reflexivamente afetadas pelas novações do FCVS. Isto é, existem também outros órgãos públicos e outras políticas públicas que seriam beneficiados com as novações e que estão sendo preteridos com a determinação.

25. Portanto, a preferência exclusiva aos mutuários do Refis/Proer poderia implicar tratamento **não isonômico** entre credores, inclusive entre entidades públicas, os quais também ensejam risco à União caso suas dívidas não sejam novadas. Um exemplo é o caso da EMGEA que conta com o fluxo de novações para cumprir suas obrigações, inclusive folha de salário, e que pode vir a ser gravemente impactada, além de haver impactos sobre a própria União, pois esta garante o pagamento das dívidas da EMGEA perante o FGTS (peça 25, p. 2-3).

26. Antes do julgamento dos embargos de declaração, a Advocacia-Geral da União (AGU) protocolou nestes autos solicitação de anuência expressa do Exmo. Ministro Relator ao Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU, de 21/9/2023, em atendimento ao artigo 36, § 4º, da Lei 13.140/2015 e em razão da determinação de subitem 9.2 prolatada no Acórdão TCU 543/2023 – Plenário (peça 32).

27. Constam do processo, além do Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU (peça 33), o Parecer 73/2023/CCAF/CGU/AGU (peça 35), o parecer NJ DIJUR 5490313/23 da área jurídica da CEF (peça 36) e o Parecer Jurídico 1004/2023-BCB/PGB do Bacen (peça 37), todos referentes ao termo de conciliação.

28. Em 24/10/2023, a União, representada extrajudicialmente pela AGU, na forma do art. 131, caput, da Constituição da República, e da Lei Complementar 73/93, veio a desistir dos embargos de declaração interpostos à peça 25 (peça 38).

29. Em 22/10/2023 foi prolatado o Acórdão 2189/2023 – TCU – Plenário (peça 39), homologando o pedido de desistência dos embargos de declaração, retirando de pauta o processo e remetendo-o a esta unidade técnica para exame do Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU.

III. EXAME TÉCNICO

Conteúdo do TC 7/2023

30. O TC 7/2023 foi firmado em 21/9/2023 entre a CEF, o Banco Nacional e as suas empresas controladoras, a Empresa Brasileira de Participações Ltda. (CEBEPÊ) e a NAC Administração e Participações Ltda. (NAC), perante a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF/CGU/AGU), tendo por interveniente-anuente o Bacen (peça 33, p. 1).

31. O termo trata de uma conciliação para encerrar conflito extrajudicial, envolvendo créditos pertencentes ao Banco Nacional oriundos de saldos devedores remanescentes do encerramento de contratos de financiamento habitacional cobertos pelo FCVS, bem como débitos decorrentes de termos de parcelamento da dívida do Banco Nacional perante o Bacen (peça 33, p. 1).

32. Suas cláusulas preveem o encaminhamento pela CEF à STN, atendendo às sistemáticas próprias de operacionalização estabelecidas no Termo de Conciliação 0002/2023/CCAF/CGU/AGU, em até 60 dias, de nove lotes de contratos no montante total de R\$ 11.263.321.530,17, e de lotes adicionais em 2024, em montante suficiente para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais e promover a quitação integral da dívida do Banco Nacional com o Bacen no âmbito do contrato REFIS/Autarquias, a qual perfazia R\$ 17.083.149.336,96 em 25/8/2023 (peça 33, p. 3-4).

33. O montante dos créditos detidos pelo Banco Nacional, caracterizados pelo saldo remanescente dos 152.724 contratos com cobertura do FCVS referentes a lotes registrados como auditados pela CEF antes de 31/8/2017, somam R\$ 26.028.100.746,64, sendo suficientes para total quitação das dívidas referenciadas.

34. A cláusula oitava do termo prevê ainda, por se tratar de conflito sobre o qual houve decisões do TCU e a fim de dar cumprimento ao art. 36, § 4º da Lei 13.140/2015, a submissão à anuência expressa do Exmo. Ministro Relator, para a validação do acordo, ficando suspensa a sua eficácia até a respectiva manifestação (peça 33, p. 5).

Necessidade de anuência expressa do Relator do TCU ao TC 7/2023

35. A anuência do Ministro do TCU é condição necessária para a validade da conciliação entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, conforme se deduz diretamente do disposto no art. 36, § 4º, da Lei 13.140/2015, *in verbis*:



Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União “deverá realizar composição extrajudicial do conflito”, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado Geral da União.

(...)

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

36. Mesmo não sendo entidade de direito público, a CEF pode integrar o acordo de conciliação uma vez que as atividades ligadas ao FCVS, desenvolvidas tanto pela Administradora do FCVS como pela Auditoria Interna, são visivelmente serviços públicos, prestados em regime de administração contratada, conforme art. 25 da Lei 10.150/2000. O Banco Nacional, entretanto, bem como a CEBEPÊ e a NAC, são entidades privadas. Desse modo, a controvérsia não envolve apenas órgãos e entidades de direito público, fugindo dos ditames da Seção II da Lei 13.140/2015 (Dos Conflitos Envolvendo a Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações).

37. Diante do disposto no artigo 36 da Lei 13.140/2015, portanto, não é necessária a anuência expressa do Exmo. Ministro Relator ao Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU, pois, apesar de envolver diversos órgãos públicos, tem a presença de agentes privados, revestindo-se de situação diversa daquela retratada na norma.

38. Não obstante, conforme enunciado no Acórdão 1790/2017-TCU-Plenário, os atos negociais da Administração praticados no âmbito de procedimento de mediação (Lei 13.140/2015), quando envolvem transação de bens e recursos públicos, estão sujeitos à jurisdição do TCU, cabendo, caso a caso, a avaliação de conveniência e oportunidade de atuar, com base em critérios de materialidade, relevância e risco.

39. Portanto, mesmo diante da desnecessidade de anuência do Exmo. Ministro Relator, em razão do encaminhamento do termo a esta Egrégia Corte, e considerando a materialidade, relevância e risco do tema e a existência de decisão recente deste Tribunal sobre a matéria, notadamente o Acórdão 43/2023 – TCU – Plenário, cabe realizar exame técnico adicional.

Análise do TC 7/2023

40. Inicialmente, cumpre ressaltar que os problemas relacionados à novação de dívidas do FCVS é antigo e de amplo conhecimento por todos os agentes envolvidos, tanto que a atuação coordenada com o poder legislativo permitiu a edição de diversas leis tratando do tema, destacando-se a Lei 10.150/2000, a qual estabeleceu a remuneração e o prazo de 30 anos para a novação, a partir de 1/1/1997, e a Lei 14.257/2021, a qual inseriu o § 2º ao art. 3º-A da Lei 10.150/2000, afastando a necessidade de alguns pareceres para aferir a certeza, liquidez, montante e titularidade dos valores já apurados e marcados como auditados nos sistemas e controles da CEF até 31/8/2017 (rito simplificado).

41. Desde a sua edição, a Lei 10.150/2000 passou por importantes alterações, a exemplo da Lei 13.043/2014, que estabeleceu (i) critério de correção dos títulos CVS lastreados com recursos sem origem no FGTS, (ii) critério de apuração das dívidas perante o FCVS nos casos de cessão de créditos, e (iii) forma de comprovação do recolhimento das contribuições mensais ao FCVS, da Lei 13.932/2019 que regulamentou: (a) a comprovação das contribuições até 31/12/2018 e dispensa a comprovação da contribuição no período de 1967 a 1977, (b) aprovação do Plano Amostral, (c) correção dos saldos devedores dos contratos, após 1/1/1997, pela TR, (d) utilização da taxa efetiva de 3,12% a.a., para contratos com recursos oriundos do FGTS ou cuja origem não possa ser evidenciada; além da própria Lei 14.257. Portanto, entende-se que medidas foram e estão sendo tomadas tanto pelo poder executivo quanto pelo poder legislativo para solucionar este antigo passivo, preservando os interesses do erário e as vantagens dos demais interessados.

42. É importante ressaltar tais fatos para que se tenha a adequada prudência e zelo nas análises e decisões empreendidas, vez que se trata de recursos públicos de grande monta e que possuem uma estrutura normativa e operacional complexa.

43. Mesmo para o rito simplificado estabelecido para os créditos já apurados e marcados como auditados nos sistemas e controles da CEF, a emissão dos títulos CVS não é instantânea e envolve algumas etapas, mesmo sem a necessidade de manifestação prévia da Secretaria Federal de Controle (SFC), por meio da Controladoria Geral da União (CGU), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), conforme apontado no Ofício 188/2022/DEFUS/SUFUS (peça 8, p. 3).



44. As alterações legislativas introduzidas pela 14.257/2021 não dispensaram as etapas elencadas nos incisos I a VI e X do art. 3º da Lei 10.150/2000, quais sejam:

I - prévia compensação entre eventuais débitos e créditos das instituições financiadoras junto ao FCVS;

II - prévio pagamento das dívidas vencidas, abaixo definidas, apuradas com base nos saldos existentes nas datas previstas no § 5o do art. 1o desta Lei, ainda que a conciliação entre credor e devedor, do valor a ser liquidado, se efetue em data posterior:

(...)

III - requerimento da instituição credora, em caráter irrevogável e irretratável, dirigido ao Ministro de Estado da Fazenda, por intermédio da CEF, aceitando todas as condições da novação estabelecidas por esta Lei, instruído com a relação de seus créditos caracterizados, previamente homologados, bem assim com a comprovação da regularização dos débitos a que se refere o inciso II deste artigo;

IV - requerimento instruído com a relação dos contratos de responsabilidade do FCVS, não caracterizados, para os fins do disposto no § 8o do art. 1o desta Lei;

V - manifestação da CEF, na qualidade de Administradora do FCVS, reconhecendo a titularidade, o montante, a liquidez e a certeza da dívida caracterizada;

VI - declaração do credor, firmada por dois de seus representantes legais, quanto ao correto recolhimento das contribuições mensais e trimestrais ao FCVS, e das contribuições ao FUNDHAB, no montante e forma estipulados pela legislação pertinente, bem como sobre a informação, na habilitação de seus créditos ao FCVS, da origem de recursos, da data e tipo de evento dos financiamentos concedidos aos mutuários finais;

(...)

X - autorização do Ministro de Estado da Fazenda publicada no Diário Oficial da União.

45. Portanto, para que haja emissão dos títulos CVS, o encaminhamento do processo da CEF para a STN é precedido da verificação do cumprimento dos incisos I a VI do art. 3º da Lei 10.150/2000 (peça 14, p. 33), e a própria forma da aplicação plena do dispositivo legal do art. 3º-A da Lei 10.150/2000 tem sido objeto de controvérsia entre os partícipes do processo de novação (peça 50, p. 4).

46. Outrossim, o prazo legal para a novação dos créditos em títulos CVS se encerra apenas em 31/12/2026, não havendo ainda o descumprimento da Lei 10.150/2000. Envidados os devidos esforços e realizadas as melhorias processuais e normativas necessárias, é possível à CEF e aos demais agentes envolvidos cumprir o prazo previsto, sendo disponibilizado orçamento suficiente para as novações.

47. Nesse sentido, o Termo de Conciliação 002/2023/CCAF/CGU/AGU vem possivelmente auxiliar na solução do problema. Tendo por objetivo o estabelecimento de premissas interpretativas uniformes a respeito da aplicabilidade do Art. 3º-A da Lei 10.150/2000, o acordo prevê que a CGU não se situe no fluxo do processo de novação para emissão de parecer prévio ao envio de contratos já marcados como auditados nos controles da CEF até 31/8/2017, evitando assim procedimentos adicionais de auditoria relacionados à necessidade de recuperação de documentos físicos homologados na base de arquivos, para comprovação da existência documental (peça 50, p. 4).

48. No entendimento da administradora, a assinatura do Termo de Conciliação 002/2023/CCAF/CGU/AGU permitirá tratamento uniforme de todos os agentes credores do FCVS e celeridade no tratamento de cerca de 190 processos de novação em auditoria, no valor de R\$ 25.186.109.723,88, incluindo processos pertencentes ao Banco Nacional.

49. Até a edição da Resolução CCFCVS 451/2020, que trata do processo de definição anual da ordem de prioridade para instrução de processos de novação do FCVS, a emissão dos títulos CVS se mostrava concentrada em poucos e nos mesmos agentes financeiros, conforme tabela a seguir (peça 8, p. 3):


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ano	Quantidade	Valor R\$
2010	10	7.124.257.317,5
2011	22	5.603.987.008,17
2012	11	586.917.176,79
2013	2	19.040.281,64
2014	0	0,00
2015	4	3.732.586.807,01
2016	6	3.591.465.428,77
2017	1	705.956.343,07
2018	9	1.559.624.556,66
2019	1	1.497.712.000,32
Total	66	24.421.546.919,93

50. A partir de 2020, com a fixação de novos critérios para definição da ordem de prioridade dos agentes e melhoria da eficiência operacional do processo, aumentou-se o volume de novações, os processos finalizados e a quantidade de agentes credores do FCVS beneficiados (peça 50, p. 3):

Ano	Qtd. Agentes credores	Qtd. Processos Assinados	Valor (R\$)
2020	6	8	2.166.197.889,81
2021	10	13	6.847.507.715,61
2022	20	46	7.511.267.436,54
2023*	30	61	11.180.142.242,86

* até nov/2023

51. De acordo com a Resolução CCFCVS 451/2020, a Administradora do FCVS deve alocar o orçamento anual de novação do Fundo entre os oito grupos de instituições credoras, quais sejam (peça 25, p. 3):

- i) CAIXA/EMGEA;
- ii) Fundos do SFH (FGTS, FGDLI/FGC);
- iii) COHABs;
- iv) Bancos Privados;
- v) Entes Públicos;
- vi) Instituições em Regime Especial - Liquidandas;
- vii) Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), Associações de Poupança e Empréstimo (APE) e Repassadoras; e
- viii) Outros.

52. Os devedores do Bacen no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) se enquadram no grupo “vi”, das instituições Liquidandas, no qual se destaca o Banco Nacional como a instituição com mais créditos novados e a novar (peça 25, p. 3-4).

53. Segundo a Circular 1009 de 2/12/2022 da Diretoria de Fundos de Governo da CEF, que traz a distribuição do orçamento anual de novação do FCVS, os grupos detinham um total de R\$ 83.418.669.014,57 em créditos validados à época, conforme tabela a seguir (peça 9, p. 4):

GRUPO	Saldo dos Créditos Validados(R\$)	% de Alocação
CEF/EMGEA	29.013.315.538,21	37,05%
Fundos SFH	6.330.721.466,24	7,00%
COHAB	3.140.386.015,35	13,64%
Bancos Privados	3.409.722.596,74	3,17%
Entes Públicos	2.283.162.546,92	2,51%
LIQUIDANDAS	37.415.775.937,05	34,57%
Repassadoras	356.889.185,59	0,39%
Outros	1.468.695.728,47	1,67%
TOTAL	83.418.669.014,57	100,00%



54. Assim, considerando valor registrado também em dezembro de 2022 como dívida do FCVS, de R\$ 102 bilhões (peça 9, p. 1), têm-se que aproximadamente 82% dos créditos encontram-se validados na CEF.

55. Do saldo total de R\$ 37 bilhões das liquidandas (validados), o Banco Nacional detém R\$ 26 bilhões (peça 33, p. 3), isto é, 70% do total, sendo o banco mais representativo. Tal fato se reflete na própria organização da fila de prioridades pela CEF para as Instituições em Regime Especial. Conforme se depreende da Circular 1009/2022 da CEF, dos 49 agentes cessionários selecionados com prioridade para novação dos créditos em 2023, o Banco Nacional ocupa 30 posições (peça 49, p. 5-6).

56. Segundo o Parecer Jurídico NJ DIJUR 5490313/23 da CEF, haveria previsão de encaminhamento, em 20/9/2023, de um lote de contratos do Banco Nacional à STN, relativo a processo que aponta o montante de R\$ 2.887.261.565,08 em créditos (peça 36, p. 7). Em comunicação eletrônica encaminhada pela CEF a esta Corte em 4/12/2023, apresentam-se tais créditos como novados, além de outros representativos de R\$ 9,7 bilhões em andamento (peça 50, p. 7).

57. Para o ano de 2024, considerando o regramento apresentado pela RCCFCVS 451/2020 e o orçamento de R\$ 25 bilhões previstos no Projeto de Lei Orçamentária do Congresso Nacional, a expectativa é de mais R\$ 7 bilhões destinados a novação de dívidas do FCVS para com o Banco Nacional, podendo esse valor ser incrementado por eventuais sobras do orçamento e/ou novos aportes orçamentários (peça 50, p. 8).

58. Como um dos considerandos do TC 7/2023 refere-se ao risco de inadimplemento junto ao Refis, é razoável supor que, independente da validação do TC 7/2023, este risco é reduzido para o Banco Nacional, visto que, além de terem sido novados R\$ 2,8 bilhões recentemente, foram selecionados 30 grupos de contratos para priorização apenas em 2023, estão em andamento processual contratos que perfazem R\$ 9,7 bilhões em novações e há previsão de mais R\$ 7 bilhões em créditos em 2024, perfazendo valores que, somados, representam R\$ 19,5 bilhões, e superam a dívida declarada de R\$ 17.083.149.336,96 (peça 33, p. 2).

59. Mister apontar que a celebração do TC 7/2023 foi fundamentada não apenas no fato do Banco Nacional ter o maior volume de créditos a novar, mas também em razão dos créditos serem utilizados para atender a uma política pública (Refis) e atender à determinação constante do Acórdão 543/2023 – TCU – Plenário. A determinação, entretanto, não estabelece uma ordem de prioridades dentro do Refis, e tampouco recomenda que outros fundos públicos e entes públicos sejam preteridos sem motivo.

60. Nos embargos de declaração interpostos cita-se inclusive uma possível contradição entre a determinação de favorecer os créditos do Proer/Refis e as considerações nos votos dos Ministros sobre a existência de outras políticas públicas reflexivamente afetadas pelas novações do FCVS (peça 25, p. 5). A despeito da desistência dos embargos, subsiste a dúvida apontada, sendo provável o impacto negativo nas demais políticas públicas em decorrência da priorização de um único credor, em razão da dinâmica normativa e operacional do processo de novação.

61. A Circular 1009/2022 da CEF é relevante para compreender os impactos da priorização de um único beneficiário das novações do FCVS em detrimento dos demais, pois, dentre credores da lista, é possível verificar a presença de Institutos de Assistência e Previdência, Bancos de Fomento, Governos Estaduais (peça 49, p. 4-8), além das entidades vinculadas à própria União (EMGEA e CEF) ou entidades que necessitam desses créditos para honrar dívidas com a União ou garantidas por ela (FGTS e Cohabs-FGTS).

62. Destes, destaca-se o caso da EMGEA, que possui um crédito de aproximadamente R\$ 10 bilhões (peça 1, p. 3) e conta com o fluxo de novações para cumprir suas obrigações, inclusive folha de salário, podendo ser gravemente impactada, com consequência sobre a própria União, pois esta garante o pagamento das dívidas da EMGEA perante o FGTS (peça 25, p. 6).

63. Portanto, a preferência exclusiva do Banco Nacional poderia implicar tratamento não isonômico entre credores, inclusive entre entidades públicas, os quais também ensejam risco à União caso suas dívidas não sejam novadas (peça 25, p. 6).

64. Este entendimento é confirmado pela CEF em correio eletrônico relatando que os principais entraves do processo de novação atual não estariam sendo tratados em sua gênese, e que eventual medida adotada em benefício de um único agente credor poderia expor o FCVS e por conseguinte a União a um volume expressivo de ações judiciais ao dar tratamento preferencial a um credor em detrimento dos demais (peça 50, p. 4).

65. A morosidade na novação dos créditos é explicada em parte pela ausência de limites para a quantidade e prazo dos recursos. Aponta-se que mais de 40% dos contratos homologados entre 2017 e 2021 foram objeto de pedido de reanálise, com mais de 270.000 contratos não validados pelos agentes financeiros há



mais de cinco anos, sem que o pedido de recurso tenha sido feito. Fatos como esse, por exemplo, têm grande impacto na eficiência operacional do processo de análise e não são tratados (peça 8, p. 6-8).

66. Resta, portanto, como principal argumento para celebração do termo, o vultoso volume de créditos detido pelo Banco Nacional. Em razão desse fato, possivelmente o TC 7/2023 auxiliará no processo de novação, impondo alguma eficiência nos lotes de contratos selecionados, vez que o termo também suprirá de pronto algumas etapas do processo de novação. Entretanto, os R\$ 17 bilhões a serem novados representam apenas 16,7% das dívidas do FCVS apontadas em dezembro de 2022, isto é, não são suficientes para resolver o problema, restando valores próximos a R\$ 85 bilhões a serem novados até 31/12/2026 pelos procedimentos ordinários. Além disso, os processos em andamento atualmente na CEF relativos ao Banco Nacional atenderiam aos ditames do Termo 7/2023 e já estariam contidos no orçamento previsto para 2023 (peça 50, p. 8). Isto é, o termo não garante eficiência e não mitiga de forma relevante os riscos de descumprimento do prazo de novação estatuído pela Lei 10.150/2000.

67. Há que se sopesar, portanto, se o possível ganho de eficiência justifica a possível violação à isonomia e os impactos jurídicos/econômicos ainda não mensurados, como por exemplo, atraso na folha salarial da Emgea, impactos nas garantias oferecidas pela União, implicações em outras políticas públicas federais e quicá estaduais e até mesmo em entidades de previdência e assistência.

68. Não se pode olvidar que ainda em 2020 foram efetuados ajustes justamente para abarcar um maior número de beneficiários na fila de prioridades das novações, a partir da Resolução CCFCVS 451/2020. Assim, a conciliação proposta possivelmente implica em um retrocesso a uma situação identificada anteriormente como problema, e que agora é aventada como solução. Neste fato reside um paradoxo, pois a contrariedade de entendimentos e a mudança em direções diametralmente opostas são fatores que dificilmente trazem eficiência a qualquer procedimento ou operação, visto que a cada mudança existe uma curva de aprendizagem dos agentes envolvidos e a formação de um *modus operandi*, que não ganha eficiência sendo alterado muitas vezes e em direções antagônicas.

69. Ressalta-se que o § único da cláusula segunda do Termo 7/2023 vincula a eficácia do ajuste à prévia e expressa manifestação de anuência do Exmo. Ministro Relator ao Termo de Conciliação 0002/2023/CCAF/CGU/AGU (peça 33, p. 4), fato ainda não ocorrido. Além disso, a CEF informou que, para o ano de 2023, o tempo necessário para o cumprimento das atividades técnicas/administrativas é insuficiente para envio da totalidade dos processos selecionados à STN, haja vista o curto espaço de tempo até o encerramento do exercício. Diante da impossibilidade de cumprimento da cláusula segunda, alínea “i” do termo 7/2023, que prevê o encaminhamento dos processos ainda em 2023, considera-se a perda em parte do objeto.

70. Diante do exposto, observa-se que existe razoável risco de que o TC 7/2023 venha a ferir o princípio da isonomia, visto que todos os demais agentes credores do FCVS serão possivelmente prejudicados com a prioridade dada ao Banco Nacional, com consequências jurídicas e econômicas para a União, para políticas públicas e para os demais credores que não foram avaliadas e/ou mensuradas. Os eventuais benefícios a serem auferidos apresentam-se provavelmente insuficientes para compensar os riscos, visto que, apesar de vultoso, o montante representa apenas 17% do total das dívidas do FCVS, já há perspectivas de novação de elevados valores para o Banco Nacional, não há nenhuma melhoria operacional a ser implementada no processo de novação, e a redução de beneficiários é contrária à orientação recente implementada pela administradora do FCV.

71. Face à jurisprudência disposta no Acórdão 1790/2017-TCU-Plenário, propõe-se que sejam comunicados os riscos identificados ao Exmo. Ministro Relator, caso se entenda necessário o pronunciamento desta corte quanto ao termo ora em análise.

Análise dos Pareceres Jurídicos

72. Quanto aos pareceres jurídicos emitidos pela CCAF (peça 35), procuradoria do Bacen (peça 37) e Dijur/CEF (peça 36), os mesmos se atêm à possibilidade jurídica do termo de conciliação e/ou à vantajosidade para o órgão, sem que sejam consideradas outras implicações, como o impacto nas novações em todas as demais entidade credoras do FCVS, efeito em políticas públicas e em fundos públicos, possíveis riscos e implicações jurídicas para a própria União ou repercussões operacionais para o fluxo processual de novação.

IV. CONCLUSÃO

73. Cuidam os autos de representação relacionada a questionamentos quanto ao ritmo das novações de dívidas do FCVS, para a qual houve determinação de apensamento ao TC 018.724/2019-1 pelo item 9.3 do Acórdão 43/2023 – TCU – Plenário.

74. Antes do apensamento houve interposição de novos elementos, havendo encaminhamento do Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU para anuência expressa do Exmo. Ministro Relator.



75. O Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU é um documento firmado por partes que incluem entidades privadas, não preenchendo, portanto, os requisitos para a necessária anuência expressa do Exmo. Ministro Relator, pois, de acordo com o 36, § 4º, da Lei 13.140/2015, somente na conciliação entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal existe tal exigência.

76. A despeito da desnecessidade de anuência expressa, diante da jurisprudência esposada no Acórdão 1790/2017-TCU-Plenário, da materialidade e da relevância do assunto, foram analisados os principais riscos que envolvem o Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU.

77. Em primeiro lugar, existe risco de que seja ferida a isonomia, visto que todos os demais agentes credores do FCVS serão possivelmente prejudicados com a prioridade dada ao Banco Nacional na novação dos créditos.

78. Em segundo lugar, existem riscos de consequências jurídicas e econômicas para os demais agentes credores, em decorrência do atraso no recebimento dos títulos CVS, incluindo a própria União e outras políticas públicas, os quais não foram objeto de qualquer avaliação e/ou mensuração.

79. Em terceiro lugar, há risco de que a perda de eficiência seja superior aos ganhos, visto que o montante de créditos constantes do termo, apesar de vultosos, representam apenas uma pequena parcela da dívida total (17%), já há perspectivas de novações próximas para o Banco Nacional em elevado volume, não há nenhuma melhoria operacional a ser implementada no processo de novação, e a redução de beneficiários é contrária às orientações e mudanças ocorridas em 2020 no processo de novação.

80. Conclui-se que ao Exmo. Ministro Relator deva ser dada ciência de tais riscos para que possa fundamentar adequadamente seu voto.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência ao Exmo. Ministro-Relator que sua anuência expressa ao Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU não é necessária, visto que a conciliação envolve entidades de natureza privada, em desconformidade com os termos do caput e § 4º do art. 36 da Lei 13.140/2015;

b) dar ciência ao Exmo. Ministro-Relator, em razão da materialidade e relevância do tema, dos riscos inerentes ao Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU:

b.1) O Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU pode ferir o princípio da isonomia, visto que todos os demais agentes credores do FCVS serão possivelmente prejudicados com a prioridade dada ao Banco Nacional na novação dos créditos;

b.2) O Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU apresenta riscos jurídicos e econômicos não avaliados e/ou mensurado para diversas políticas públicas, entes públicos e para a própria União em decorrência de possíveis atrasos no recebimento de títulos CVS;

b.3) O Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU apresenta risco de que seja ineficiente ao se sopesar custos e benefícios, vez que o montante de créditos a serem novados, de R\$ 17.083.149.336,96, representam apenas uma pequena parcela da dívida total (17%), já existem perspectivas para novações vultosas do Banco Nacional em andamento, não há nenhuma melhoria operacional no processo de novação em decorrência do acordo e a redução de beneficiários é contrária às orientações e mudanças recentes ocorridas em 2020 no processo de novação.

c) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), à Caixa Econômica Federal (CEF), ao Banco Central do Brasil (BCB), à Advocacia Geral da União (AGU) e à Controladoria Geral da União (CGU) destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

d) apensar definitivamente o presente processo ao TC 018.724/2019-1, com fundamento no item 9.3 do Acórdão 43/2023 – TCU – Plenário;

e) arquivar os autos, com fundamento no art. 169, incisos I e V do Regimento Interno do TCU.”

2. O Diretor da Unidade manifestou-se de acordo com a proposta do auditor instrutor, nos seguintes termos (peça 52):

“Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo Auditor Paulo Somesom Tauk.

Acrescento, apenas, que o Termo de Conciliação 0002/2023/CCAF/CGU/AGU, de cuja aprovação depende a eficácia do Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU, que ora se examina, foi submetido a semelhante exame desta unidade técnica no processo TC 018.724/2019-1 (peças 294-295).

A conclusão daquele exame foi de que o TC 0002/2023/CCAF/CGU/AGU poderia receber a anuência requerida, com o registro de algumas ressalvas, sendo emitida proposta da unidade técnica nesse sentido.



O processo TC 018.724/2019-1 encontra-se aguardando apreciação no Gabinete do Relator, Ex.mo Ministro Augusto Nardes. Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.”

3. O Auditor-Chefe da Unidade também acompanhou a manifestação do Diretor (peça 53).
4. Estando os autos pendentes de apreciação, a Advocacia Geral da União apresentou memorial que, em síntese, defende a regularidade do Termo de Conciliação nº 007/2023/CCAF/CGU/AGU e contradita os riscos apontados pela AudBancos (peça 54).
É o Relatório.

VOTO

Em exame representação, por meio da qual foi requerida atuação deste Tribunal para determinar encontro de contas entre credores do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e devedores da União, em virtude de alegada vantajosidade da medida, por intermédio da liberação de espaço orçamentário na despesa pública, ocupado pelas dívidas daquele fundo¹⁵.

2. Esta Corte, por intermédio do Acórdão 543/2023-Plenário¹⁶, considerou a representação parcialmente procedente e determinou, na oportunidade, a priorização do equacionamento das novações com os credores do FCVS que figuram como mutuários de operações do Programa de Recuperação Fiscal das Autarquias e Fundações Federais (Refis):

“9.2. **determinar** à Caixa Econômica Federal e à **Secretaria do Tesouro Nacional** que, ao darem imediato cumprimento ao art. 3º-A da Lei 10.150/2000, priorizem o equacionamento das novações com os **credores do FCVS que figuram como mutuários de operações do Refis**, até o montante equivalente às suas dívidas no âmbito desse Programa, viabilizando os respectivos pagamentos, inclusive, quando for o caso, pelo direito de preferência da Fazenda Pública previsto nos arts. 29 e 31 da Lei 6.830/1980” (destaques acrescidos).

3. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), inicialmente, opôs embargos de declaração contra a referida determinação, porém desistiu do recurso, desistência homologada pelo Acórdão 2189/2023-Plenário¹⁷ que, adicionalmente, remeteu os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) para exame do termo de conciliação nº 7/2023/CCAF/CGU/AGU¹⁸, à luz do que dispunha o art. 36, § 4º, da Lei 13.140/2015.

4. Atuando como relator em virtude da aposentadoria do ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, o ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa pautou os presentes autos na sessão Plenária de 8/4/2026, quando o processo teve pedido de vista formulado pelo ministro Walton Alencar Rodrigues.

5. Reaberta a discussão da matéria, aprecio o termo de conciliação, previamente analisado pela AudBancos, em atendimento ao Acórdão 2189/2023-Plenário. Também constam dos autos o Parecer 73/2023/CCAF/CGU/AGU¹⁹, o parecer NJ DIJUR 5490313/23 da área jurídica da Caixa Econômica Federal²⁰ e o Parecer Jurídico 1004/2023-BCB/PGBC do Bacen²¹, todos referentes ao retromencionado termo.

6. O termo de conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU foi firmado em 21/9/2023, entre a Caixa Econômica Federal (Caixa), o Banco Nacional e suas empresas controladoras, a Empresa Brasileira de Participações Ltda. (Cebepê) e a NAC Administração e Participações Ltda. (NAC), perante a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF/CGU/AGU), tendo por interveniente-anuente o Banco Central do Brasil (Bacen).

¹⁵ Peça 1.

¹⁶ Relator Ministro Aroldo Cedraz.

¹⁷ Relator Ministro Aroldo Cedraz.

¹⁸ Peça 33.

¹⁹ Peça 35.

²⁰ Peça 36.

²¹ Peça 37.



7. Trata-se de conciliação para encerrar conflito extrajudicial, envolvendo créditos pertencentes ao Banco Nacional oriundos de saldos devedores remanescentes do encerramento de contratos de financiamento habitacional cobertos pelo FCVS, bem como débitos decorrentes de termos de parcelamento da dívida do Banco Nacional perante o Bacen.

8. As cláusulas do acordo preveem o encaminhamento pela Caixa à STN, de lotes de contratos em montante suficiente que assegure o cumprimento das obrigações contratuais e promova a quitação integral da dívida do Banco Nacional com o Bacen no âmbito do contrato Refis/Autarquias.

9. A AudBancos considerou desnecessária a anuência expressa do ministro relator, nos termos do art. 36, § 4º da Lei 13.140/2015, por entender que o termo de conciliação é documento firmado por partes que incluem entidades de direito privado, situação não prevista no mencionado dispositivo legal, pois essa anuência somente seria exigível na conciliação entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, nos casos em que há decisão prévia desta Corte sobre a matéria.

10. A despeito disso, a AudBancos apontou os seguintes riscos associados ao termo de conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU:

- pode ferir o princípio da isonomia, visto que todos os demais agentes credores do FCVS serão possivelmente prejudicados com a prioridade dada ao Banco Nacional na novação dos créditos;
- apresenta riscos jurídicos e econômicos não avaliados e/ou mensurados para políticas públicas, entes públicos e para a própria União, em decorrência de possíveis atrasos no recebimento de títulos CVS;
- apresenta risco de que seja ineficiente ao se sopesar custos e benefícios, uma vez que o montante de créditos a serem novados, de R\$ 17.083.149.336,96, representam apenas uma pequena parcela da dívida total (17%); já existem perspectivas para novações vultosas do Banco Nacional em andamento; não há melhoria operacional alguma no processo de novação em decorrência do acordo e a redução de beneficiários é contrária às orientações e mudanças recentes, ocorridas em 2020, no processo de novação.

II

11. Feita essa breve contextualização, passo ao exame da matéria.

12. De fato, não há previsão legal nem possibilidade de anuência expressa desta Corte ao referido termo de conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU.

13. Assim estatui o art. 36 da Lei 13.140/2015, norma que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (grifos acrescidos):

“Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica **entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal**, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

(...)

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do **Tribunal de Contas da União**, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou **do Ministro Relator**.”

14. A interpretação mais adequada desse dispositivo é a de que ele se aplica somente a partícipes de direito público, sendo a que mais se coaduna com os demais parágrafos do retromencionado art. 36 e mais, com todos os artigos da Seção II da norma (arts. 35 a 40), que trata exatamente dos conflitos envolvendo a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, não fazendo qualquer referência a entidades de direito privado, como no presente em que nem todas as partes da conciliação têm aquela natureza.

15. Feitas essas considerações, entendo que não há fundamento legal que ampare qualquer anuência por parte desta Corte de Contas, em face da ausência da competência a que alude o art. 36, § 4º, da Lei 13.140/2015.



16. Por fim, deve-se apensar definitivamente o presente processo ao TC 018.724/2019-1, em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 543/2023-Plenário e arquivar os autos, com fundamento no art. 169, I e V, do Regimento Interno.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, esclareço que o presente pedido de vista foi motivado pelo voto apresentado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, na sessão de 8/4/2026, favorável à anuência do Tribunal ao Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU, após o processo ter sido retirado de pauta por seis vezes, entre 22/5/2024 e 17/3/2026, pelo então Relator, Ministro Aroldo Cedraz.

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Hugo Leal, com pedido de medida cautelar, para adoção de providências destinadas a evitar o comprometimento do Orçamento da União com despesas vinculadas às obrigações assumidas pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

O FCVS – fundo público de natureza contábil e financeira - foi instituído na década de 1960, com o objetivo de preservar o equilíbrio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), para assumir saldos residuais de contratos habitacionais dos mutuários junto às instituições financiadoras. É administrado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), conforme diretrizes fixadas pelo Conselho Curador do FCVS (CCFCVS), em conformidade com o Decreto 4.378/2002.

A pressão inflacionária verificada nas décadas subsequentes à sua criação acarretou a formação de vultoso passivo para a União. Para regularizar essa situação, a Lei 10.150/2000 instituiu o sistema de novação das dívidas do FCVS, mecanismo mediante o qual tais obrigações passaram a ser convertidas em títulos públicos federais com vencimento projetado para o exercício de 2027.

Em 2023, o mérito desta representação foi apreciado por este Plenário, por meio do Acórdão 543/2023-Plenário, da lavra do E. Ministro Aroldo Cedraz, por meio do qual a representação foi julgada parcialmente procedente.

Na oportunidade, o Tribunal concluiu pela inviabilidade jurídica de impor o encontro de contas requerido pelo representante, em razão da ausência de previsão legal e da submissão das novações do FCVS a regime próprio de habilitação e pagamento. Não obstante, reconheceu a necessidade de conferir maior coordenação entre os pagamentos das novações e a recuperação dos créditos públicos vinculados ao Programa de Recuperação Fiscal (Refis) das Autarquias. Para tanto, o Tribunal expediu a seguinte determinação à Caixa e à Secretaria do Tesouro Nacional:

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que, ao darem imediato cumprimento ao art. 3º-A da Lei 10.150/2000, priorizem o equacionamento das novações com os credores do FCVS que figuram como mutuários de operações do Refis, até o montante equivalente às suas dívidas no âmbito desse Programa, viabilizando os respectivos pagamentos, inclusive, quando for o caso, pelo direito de preferência da Fazenda Pública previsto nos arts. 29 e 31 da Lei 6.830/1980;

Na mesma assentada, foi determinado o apensamento destes autos ao TC 018.724/2019-1 (já encerrado), que tratou de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a gestão governamental dos créditos do FCVS.

Em dezembro de 2022, foi instaurado procedimento de resolução consensual de conflito na Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal, para tratar da quitação das obrigações do Banco Nacional com o Banco Central do Brasil (Bacen), mediante a oferta de créditos líquidos e certos



contra o FCVS, conforme o art. 3º-A da Lei 10.150/2000 e o art. 100, § 11, inciso I, da Constituição Federal.

O procedimento culminou no Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU, firmado entre a Caixa, o Banco Nacional e suas controladoras (Cebepê e NAC), com a interveniência do Banco Central. O acordo buscou solucionar controvérsias entre os créditos do Banco Nacional junto ao FCVS e seus débitos perante o Bacen, originados de operações vinculadas ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e ao Refis das Autarquias. Em síntese, o Banco Nacional possuía **créditos** no valor aproximado de **R\$ 26 bilhões**, caracterizados pelo saldo remanescente dos 152.724 contratos com cobertura do FCVS referentes a lotes registrados como auditados pela Caixa antes de 31/8/2017²², ao passo que os seus **débitos** com o Bacen, no âmbito do contrato REFIS/Autarquias, somavam cerca de **R\$ 17 bilhões**.

Para assegurar o adimplemento da dívida do Banco Nacional em favor do Banco Central, o ajuste previu o encaminhamento prioritário de contratos de novação pela Caixa à Secretaria do Tesouro Nacional, no valor de **R\$ 11 bilhões, em 2023**, e de lotes adicionais em 2024, em montante suficiente para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais e promover a quitação integral da dívida do Banco Nacional com o Bacen no âmbito do contrato REFIS/Autarquias.

A eficácia do termo foi condicionada à anuência expressa do Relator deste processo no Tribunal, o então Ministro Aroldo Cedraz, conforme o art. 36, § 4º, da Lei 13.140/2015, *in verbis*:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União “deverá realizar composição extrajudicial do conflito”, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado Geral da União.

(...)

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

A Advocacia-Geral da União submeteu, então, à apreciação desta Corte, o Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU (peças 32 e 33) e, mediante o item 9.2 do Acórdão 2.189/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, o Colegiado determinou que a unidade técnica especializada avaliasse o Termo de Conciliação.

A última instrução técnica (peça 51) foi produzida em 4/12/2023, pela então Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão. A unidade especializada concluiu que **não era necessária autorização desta Corte para a celebração do ajuste, tendo em vista a participação de agentes privados na composição avençada**. Assinalou, ainda, o risco de que a priorização da instituição resultasse na vulnerabilidade do princípio da isonomia em relação aos demais credores, porquanto os critérios matemáticos e procedimentais aplicáveis à ordem de pagamentos do FCVS encontram-se rigidamente disciplinados pela Resolução 451/2020, do CCFCVS. No entanto, o E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, atuando em substituição ao cargo vago do então Ministro Aroldo Cedraz, apresentou voto no sentido de conceder a anuência requerida pela AGU, sob o fundamento de que a solução administrativa teria mitigado relevante desequilíbrio no âmbito do Refis. O Relator destacou, ainda, que o Banco Central promoveu o encerramento da liquidação extrajudicial do Banco Nacional por meio do Ato do Presidente 1.366, de 14/8/2024 (peça 56).

Pedi vista dos autos na sessão de 8/4/2026, com fundamento nos graves risco apontados pela unidade técnica, quais sejam: i) violação ao princípio da isonomia, dada a prioridade conferida ao Banco Nacional em detrimento de outros credores do FCVS; ii) ausência de mensuração dos impactos jurídicos e econômicos para a União quanto aos títulos CVS; iii) ineficiência da medida, uma vez que o montante envolvido representa parcela reduzida da dívida total.

²² A Lei 14.257/2021 inseriu o § 2º ao art. 3º-A da Lei 10.150/2000, afastando a necessidade de alguns pareceres para aferir a certeza, liquidez, montante e titularidade dos valores já apurados e marcados como auditados nos sistemas e controles da CEF até 31/8/2017 (rito simplificado).



Com a posse do E. Ministro Odair Cunha, o processo passou à relatoria de Sua Excelência, que apresentou voto no sentido de que não há amparo legal para a anuência deste Tribunal ao Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU.

A exigência de concordância expressa do Tribunal de Contas da União, prevista no art. 36, § 4º, da Lei 13.140/2015, restringe-se às controvérsias instauradas entre órgãos ou entidades de direito público integrantes da Administração (Seção II da Lei 13.140/2015 - Dos Conflitos Envolvendo a Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações).

Ocorre que o Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU foi firmado entre a Caixa e o Banco Nacional, em liquidação, naquele ato representado pelas sociedades empresárias liquidantes Cebepê e da NAC. Estas, por serem pessoas jurídicas de direito privado, afastam o enquadramento do dispositivo legal invocado pela AGU e, conseqüentemente, não impõem ao Tribunal o dever de emissão de anuência expressa nos termos da Lei de Mediação.

Não compete a este Tribunal anuir a acordo do qual não participou. Pelo contrário, deve esta Corte exercer sua competência constitucional para fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, que, neste caso, envolvem cifras bilionárias, acordados segundo condições que merecem ser mais bem esclarecidas.

Em análise perfunctória, verifico que o acordo subverte regras gerenciais estabelecidas pelo órgão regulador do fundo, em detrimento de outros agentes credores. O ajuste promove restrição à execução da ordem objetiva de pagamentos prescrita no regulamento setorial.

Pairam questionamentos sobre se as cláusulas do instrumento conciliatório teriam mitigado a execução da ordem objetiva de pagamentos prescrita no regulamento setorial. Embora a Caixa sustente, na peça 50, que o Termo de Conciliação 7/2023 foi operacionalizado dentro das cotas orçamentárias já existentes (R\$ 12,49 bilhões, em 2023) e que a isonomia foi preservada pela vinculação à norma geral do Termo de Conciliação 2/2023/CCAF/CGU/AGU, a análise da Circular 1.009/2022 (peça 49) evidencia que o Banco Nacional já detinha vantagem posicional estratégica na fila de novações.

Nesse sentido, persiste a dúvida se a prioridade estipulada pela conciliação, ao afastar a aplicação cogente das diretrizes da Resolução CCFCVS 451/2020, resultou em tratamento diferenciado que, na prática, favoreceu o Banco Nacional em detrimento de outros agentes.

Além disso, o risco de inadimplemento perante o Refis já se mostrava reduzido para a instituição naquela época. Antes do término de 2023, R\$ 2,8 bilhões haviam sido novados, e trinta grupos de contratos encontravam-se selecionados para priorização exclusiva naquele exercício. Havia, também, contratos em andamento processual no montante de R\$ 9,7 bilhões e a previsão de destinar outros R\$ 7 bilhões em créditos em 2024. A soma dessas parcelas representava R\$ 19,5 bilhões. O total projetado superava a dívida declarada pela instituição, de R\$ 17.083.149.336,96 (peça 33, p. 2). Portanto, **a execução financeira dos contratos da instituição, antes mesmo da assinatura do termo de conciliação, já ocorria em montantes compatíveis com os compromissos assumidos.** Tal cenário seria suficiente para viabilizar a liquidação da dívida perante o Banco Central do Brasil sem a necessidade de instituição de via exclusiva.

Comprova esse fato a declaração da AGU, contida no documento, peça 55, de que, com a regularização do fluxo de novações decorrente da celebração do Termo de Conciliação 2/2023/CCAF/CGU/AGU, “foi possível igualmente equacionar as dívidas do Nacional no âmbito do Refis das Autarquias, permitindo o levantamento da liquidação extrajudicial a que a instituição se encontrava submetida”. Portanto, não se concretizou o risco de inadimplemento do Refis Autarquias pelo Banco Nacional, tampouco da ausência de finalização dos processos de novação da aludida entidade dentro do prazo legal (até 31/12/2026), razão pela qual se questiona a justificativa apresentada para a assinatura do Termo de Conciliação 7/2023.

A fundamentação do acordo amparou-se no Acórdão 543/2023-Plenário e na destinação de recursos ao Refis. **A decisão do Tribunal, todavia, não estabeleceu ordem de prioridade dentro do programa e tampouco autorizou a preterição de outros fundos e entes públicos.** A lista de espera contava com institutos de previdência, governos estaduais e a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), entre



outros credores (peça 49). A Emgea, por exemplo, aguardava a liberação de cerca de R\$ 10 bilhões em novações para honrar pagamentos e obrigações garantidas pela União (peças 25, p. 7, item 21).

O tratamento exclusivo deferido ao Banco Nacional implica **quebra da isonomia**, em prejuízo da execução de outras políticas públicas reflexas, expondo o FCVS e a União ao risco de um volume expressivo de ações judiciais, cenário que foi expressamente alertado pela Caixa (peça 50, p. 4, item 3.2). Por fim, o ajuste firmado não era passível de solucionar as causas estruturais da morosidade nas novações operadas pela administradora, a exemplo da ausência de limites quantitativos ou temporais para pedidos de reanálise de contratos retidos.

Merece destaque, ainda, a ineficiência do Termo de Conciliação 7/2023/CCAF/CGU/AGU. O débito do Banco Nacional representava aproximadamente 17% do passivo total do FCVS, o que leva a concluir que o **acordo não era apto a solucionar o problema sistêmico do fundo**, limitando-se a constituir deliberação particularizada que desorganizava o planejamento isonômico de pagamentos estabelecido pelo Conselho Curador.

Soma-se a isso a ausência de utilidade prática da avença, bem como a intempestividade da anuência pretendida pela AGU, tendo em vista que, segundo a Caixa, as metas de encaminhamento de lotes previstas para o exercício de 2023, consignadas na cláusula segunda do acordo, mostravam-se inexequíveis diante do exíguo prazo remanescente à época de sua assinatura (peça 50, p. 7, item 4.3), circunstância que esvaziou a eficácia imediata do instrumento.

Ainda assim, o Banco Central do Brasil decretou o encerramento da liquidação extrajudicial do Banco Nacional S.A., mediante o Ato do Presidente 1.366, de 14/8/2024 (peça 56), resultado obtido, na prática, pela conclusão do processo de novação pela via ordinária e regular prevista na legislação, e não pela execução do ajuste mediado. Tal circunstância confirma que o encontro de contas se aperfeiçoou independentemente de manifestação desta Corte.

Nessas condições, eventual chancela do Tribunal, neste momento, serviria apenas para conferir aparência de regularidade a procedimento que afastaria a incidência isonômica das diretrizes aplicáveis à ordem de pagamentos do FCVS. Não compete a esta Corte avaliar expediente que, na prática, subverteria regras expressamente estabelecidas pelo órgão regulador do fundo, sob pena de esvaziamento da própria disciplina jurídica que orienta o sistema de novação.

Cumprir registrar ainda que este Plenário já chancelou, em momento anterior, o Termo de Conciliação 2/2023/CCAF/CGU/AGU, por intermédio do Acórdão 2.727/2023-Plenário, modificado pelo Acórdão 252/2024-Plenário, ambos prolatados no TC 018.724/2019-1, sob a relatoria do E. Ministro Augusto Nardes. A natureza daquele ajuste, contudo, difere substancialmente da proposta ora examinada.

No tocante ao Termo Conciliação 2/2023/CCAF/CGU/AGU, figuraram exclusivamente órgãos e entidades públicas como participantes, circunstância que enquadra o caso aos exatos limites de obrigatoriedade previstos no art. 36, § 4º, da Lei 13.140/2015. Enquanto o Termo 002 operou como instrumento de governança sistêmica, removendo entraves burocráticos ao fluxo de auditoria e assegurando a execução isonômica do orçamento em benefício de todos os credores, o Termo 007 buscou instituir rito de exceção e prioridade individualizada em favor de ente específico, o Banco Nacional S.A.

Não há, portanto, contradição na rejeição de chancelar o presente instrumento, porquanto a observância da isonomia deve prevalecer sobre tratamentos particularizados que, além de afastarem regras vigentes, mostraram-se desnecessários diante do fluxo operacional regularmente desempenhado pela Caixa Econômica Federal.

Feitas essas considerações, alinho-me ao voto apresentado pelo E. Ministro Odair Cunha no sentido de rejeitar o pedido formulado pela AGU, ante a ausência de respaldo legal para a anuência pretendida e por afronta ao princípio da isonomia, fundamentos suficientes a infirmar a chancela do Termo de Conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.



Ministro

ACÓRDÃO Nº 1529/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.458/2021-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Fundo de Compensação de Variações Salariais.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Murilo Muraro Fracari (22.934/ OAB-DF), Andre Yokomizo Aceiro (175.337/ OAB-SP) e outros, representando a Caixa Econômica Federal (CEF).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se examina pedido de anuência da Advocacia-Geral da União (AGU) ao termo de conciliação 007/2023/CCAF/CGU/AGU, firmado entre a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional S.A. – em liquidação extrajudicial, suas controladoras e o Banco Central do Brasil, como interveniente-anuente.

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. apensar definitivamente o presente processo ao TC 018.724/2019-1, com fundamento no item 9.3 do Acórdão 543/2023-TCU-Plenário;
- 9.2. comunicar esta deliberação à Advocacia-Geral da União, à Controladoria-Geral da União, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Central do Brasil e ao Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais (CCFCVS), informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
- 9.3. encerrar e arquivar o processo, com fundamento no art. 169, I e V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1529-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ODAIR CUNHA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário



TC 003.169/2026-0

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Município de Guapimirim/RJ.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PLANO ESPECIAL DE AUDITORIA DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (EMENDAS PIX), EXERCÍCIOS DE 2020 A 2024. MUNICÍPIO DE GUAPIMIRIM/RJ. INDEVIDA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE UMA DAS EMENDAS AUDITADAS NA EXECUÇÃO DO OBJETO DE OUTRA EMENDA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE CONTA BANCÁRIA PARA MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS DE MAIS DE UM EMENDA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), vazada nos termos a seguir transcritos com o qual anuíram os dirigentes da referida Unidade Técnica:

O presente trabalho é parte integrante do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais de 2020 a 2024, composto por auditorias de conformidade realizadas sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), Portaria-Adplan 2/2010, cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados, coordenada pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc).

I. Introdução

I.1. Deliberação que originou o trabalho

2. *A auditoria foi autorizada pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que cuidou do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais nos exercícios de 2020 a 2024.*

I.2. Visão geral do objeto

I.2.1 Contextualização

3. *As transferências especiais são emendas individuais impositivas, previstas no art. 166-A, inciso I, da CF/1988, por meio da Emenda Constitucional 105, de 2019. Essas emendas especiais, apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual, alocam recursos diretamente a estados, ao Distrito Federal e a municípios, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e são aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.*

4. *O Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, definiu a competência do TCU para fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, cujas informações e documentos devem ser inseridos no Transferegov.br, na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa do TCU, dispensada a prestação de contas para esse fim específico e reservadas as competências dos tribunais de contas locais na fiscalização sobre a aplicação dos recursos.*

5. *Em cumprimento ao disposto no referido acórdão e atendendo à determinação proferida pelo Supremo Tribunal Federal (SFT), no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, autorizou a execução do Plano de Trabalho Especial de Transferências Especiais, que abrange cinco blocos de auditorias de conformidade: (i) obras; (ii) aquisições na área de saúde; (iii) contratos na área de saúde; (iii) eventos; e (iv) outras contratações. Dentre as obras selecionadas está a construção da Cidade da Saúde em Guapimirim/RJ.*

I.2.2 Cidade da Saúde, em Guapimirim/RJ

6. *A Cidade da Saúde é um empreendimento público estruturante em implantação em terreno da municipalidade, concebido para ampliar, qualificar e modernizar a rede municipal de saúde. O projeto consiste na implantação de um complexo integrado de unidades assistenciais, administrativas e de apoio, organizado de forma modular, funcional e escalonada, em conformidade com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS).*

7. *O empreendimento adota o conceito de campus integrado de atenção à saúde, reunindo em um único espaço físico diferentes níveis e tipologias de atendimento, com o objetivo de ampliar o acesso da população a serviços de saúde, reduzir demandas reprimidas e aumentar a resolutividade da rede pública. De acordo com a documentação apresentada, a integração entre atenção básica, atenção especializada, apoio diagnóstico, assistência terapêutica e gestão administrativa contribuirá para maior eficiência operacional, racionalização de recursos públicos e melhoria contínua da qualidade do atendimento.*

8. *A Cidade da Saúde será composta por doze módulos assistenciais e administrativos, além de uma unidade do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e da infraestrutura viária interna, já concluída, incluindo a pavimentação da avenida central do complexo. Entre os principais serviços previstos destacam-se centros de especialidades médicas e odontológicas, centro de imagem, laboratório e banco de sangue, fisioterapia, pediatria, atenção à pessoa idosa, assistência farmacêutica, vigilância sanitária, centro de acolhimento humanizado, centro administrativo e serviços especializados em saúde mental.*



Figura 1 - Projeção da Cidade da Saúde – (Fonte: Prefeitura de Guapimirim/RJ).

9. *A estratégia de implantação adota um modelo modular, com licitações independentes por módulo ou conjunto de módulos, permitindo execução simultânea das obras, maior flexibilidade administrativa e controle dos investimentos públicos, em conformidade com a Lei 14.133/2021. Essa abordagem possibilita o alinhamento da execução à disponibilidade orçamentária e às prioridades da gestão municipal.*

10. *O investimento global estimado para a implantação da Cidade da Saúde é da ordem de R\$ 23,36 milhões, calculado com base em referências públicas de custos para edificações de saúde, principalmente nas tabelas referenciais da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP/RJ).*

11. *A Tabela 1 detalha as fontes de recursos previstas, até o momento da visita in loco (24/2/2026), para o empreendimento.*

Tabela 1 – Fontes de Recursos previstas atualmente (24/2/2026) para conclusão da Cidade da Saúde

<i>Descrição do Módulo/Infraestrutura</i>	<i>Fonte</i>	<i>Valor estimado (R\$)</i>	<i>Percentual de execução</i>
Pavimentação da Avenida Central	Royalties	1.060.715,98	100,00 %
	Royalties	262.193,64	
	Total	1.322.909,62	
Laboratório, Centro de Imagem e Banco de Sangue	Transferência Especial da União (Emenda 2022.4026.0015)	3.019.682,00	80,00 %
	Royalties	421.501,90	
	Royalties	160.000,00	
	Total	3.601.183,90	
Centro de Especialidades 1 e 2	Transferência Especial da União (Meta 1 da Emenda 2023.4026.0003)	3.129.515,62	Não iniciada
Centro de Fisioterapia	Transferência Especial da União (Meta 2 da Emenda 2023.4026.0003)	1.741.297,17	Não iniciada
Centro de Especialidades Odontológicas (CEO)	Processo Administrativo 1.433/2025, referente à construção do CEO, ainda não passou pela reserva orçamentária.		
Centro do Idoso	Transferência Especial da União (Meta 3 da Emenda 2023.4026.0003)	1.666.585,96	Não iniciada
Centro Pediátrico	Transferência Especial da União (Meta 4 da Emenda 2023.4026.0003)	1.748.272,91	Não iniciada
Centro de Acolhimento	Transferência Especial da União (Meta 6 da Emenda 2023.4026.0003 e Meta 1 da Emenda 2023.4014.0006)	1.588.416,58	Não iniciada
Vigilância Sanitária	Transferência Especial da União (Meta 5 da Emenda 2023.4026.0003)	1.680.901,21	Não iniciada
CAPS	Processo Administrativo 6.940/2025, referente à construção do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), ainda não passou pela reserva orçamentária.		
Centro Administrativo	Processo Administrativo não aberto ainda.		
Farmácia Municipal e Centro de Abastecimento Farmacêutico	Processo Administrativo não aberto ainda.		

Fonte: Ofício GP 028/2026, de 25/2/2026, da Prefeitura de Guapimirim/RJ (peça 8, p. 1-2).

12. Por fim, ressalta-se que a presente fiscalização tem como objeto a aplicação dos recursos em módulos da Cidade da Saúde em Guapimirim/RJ, oriundos das seguintes emendas especiais: (i) 2022.4026.0015 (Deputado Juninho do Pneu), no valor de R\$ 3.019.682,00; (ii) 2023.4026.0003 (Deputado Juninho do Pneu), no valor de R\$ 10.000.000,00; e (iii) 2023.4014.0006 (Deputado Gutemberg Reis), no valor de R\$ 1.000.000,00. As metas associadas estão detalhadas na Tabela 2.

I.3. Objetivo e questões de auditoria

13. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de transferências especiais, notadamente as Emendas 2023.4026.0003, 2023.4014.0006 e 2022.4026.0015, cujas metas dos respectivos Planos de Trabalho são módulos (centros de especialidades) da Cidade da Saúde, em construção no Município de Guapimirim/RJ.

14. Cabe destacar que, por ser uma FOC, a matriz de planejamento foi padronizada para aplicação por todas as equipes executoras, de maneira a permitir a identificação de situações semelhantes e facilitar a consolidação dos resultados, e contemplou as seguintes questões de auditoria:



Parte I – Rastreabilidade

Questão 1: A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

Parte II – Execução Financeira

Questão 2: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

Questão 3: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

Parte III – Licitação e Contratação

Questão 4: A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução Física e Contratual

Questão 5: A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

I.3.1 *Não escopo da presente auditoria*

15. As transferências especiais que constam nas Tabelas 1 e 2 deste relatório são as emendas que fizeram parte do escopo da auditoria. Existem, no entanto, emendas destinadas ao Município de Guapimirim/RJ para áreas como cultura, obras, urbanismo e pavimentação de vias urbanas que tiveram seus recursos depositados em contas específicas analisadas na presente auditoria, mas não fazem parte do escopo desta fiscalização. Apesar disso, considerando a materialidade, o tempo transcorrido desde os depósitos e a ausência de movimentação para execução dos objetos previstos, entende-se que emendas nessa situação poderão ser objeto de auditorias futuras pelo TCU.

I.4. Metodologia utilizada

16. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

17. Para a realização da fiscalização, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, visita técnica in loco, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a respeito de transferências especiais, licitação e contratação de obras públicas.

18. Conforme mencionado anteriormente, os trabalhos que integram o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais foram realizados pela sistemática de FOC, disciplinada pela Portaria-Adplan 2, de 2010, coordenada pela Seinc e com a participação das Unidades de Auditoria Especializadas em Contratações; Saúde; Tomada de Contas Especial; Energia Elétrica e Nuclear; e Infraestrutura Urbana e Hidrica.

19. Entre os critérios de auditoria utilizados, destaca-se a IN-TCU 93, de 2024, leis que disciplinam licitações e contratos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2023 e 2024, decisões do STF na ADPF 854 e a Constituição Federal.

20. Para a seleção da amostra a ser auditada, optou-se por escolher primariamente municípios em vez de emendas, considerando que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um município e abranger diversas categorias de despesa. Auditar uma emenda por completo poderia exigir conhecimentos e técnicas diversos, o que traria dificuldades à composição das equipes.

21. A seleção geral foi feita pelas unidades de auditoria especializadas responsáveis pela coordenação técnica em conjunto com a Seinc e os secretários do TCU nos estados; e observou as seguintes etapas:

a) foram identificadas todas as transferências realizadas a municípios, tendo como objeto de aplicação, declarado nos respectivos planos de trabalho, as seguintes categorias: I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; II – Outras aquisições de bens; III – Contratações e Locações; IV – Eventos culturais e esportivos; e V – Obras Públicas;

d) foram considerados de menor grau de risco os municípios já auditados pelo TCU ou pela CGU; e

22. Para o caso específico desta fiscalização, inicialmente foi selecionada a Emenda 2023.4026.0003 destinada à construção de módulos da Cidade da Saúde em Guapimirim/RJ. Na fase de planejamento, entendeu-se adequado estender o escopo para outras duas emendas parlamentares também destinadas à construção de módulos da Cidade da Saúde (EPs 2022.4026.0015 e 2023.4014.0006). Com isso, aproveitou-se a equipe em campo para execução de procedimentos circunscritos às obras situadas no mesmo local.

23. Assim, compõem a amostra desta auditoria um total de oito objetos (metas), todos da categoria “Obras Públicas”, destinados à construção da Cidade da Saúde em Guapimirim/RJ, que contemplam as transferências especiais detalhadas na **Tabela 2**.

Transferência especial	Ente beneficiário	Valor	Finalidade	Objeto (ou meta) fiscalizado
EP 2022.4026.0015 (Dep. Juninho do Pneu)	Município de Guapimirim (RJ)	R\$ 3.019.682,00	Construção de módulos da Cidade da Saúde: Meta única - Centro de Diagnóstico por Imagem e Laboratório/Banco de Sangue da Cidade da Saúde	Meta única - Centro de Diagnóstico por Imagem e Laboratório/Banco de Sangue da Cidade da Saúde
EP 2023.4026.0003 (Dep. Juninho do Pneu)	Município de Guapimirim (RJ)	R\$ 10.000.000,00	Construção de módulos da Cidade da Saúde: Meta 1- Centro de Especialidades 1 e 2 (fase de contratação); Meta 2- Centro de Especialidades 1 e 2 (fase de contratação); Meta 3- Centro de Fisioterapia (fase de contratação); Meta 4- Centro de Fisioterapia (fase de contratação); Meta 5- Vigilância Sanitária (fase pré-licitação); e Meta 6- Parte I do Centro de Acolhimento (fase pré-licitação)	Meta 1- Centro de Especialidades 1 e 2 (fase de contratação); Meta 2- Centro de Fisioterapia (fase de contratação); Meta 3- Centro do Idoso (fase pré-licitação); Meta 4- Centro Pediátrico (fase pré-licitação); Meta 5- Vigilância Sanitária (fase pré-licitação); e Meta 6- Parte I do Centro de Acolhimento (fase pré-licitação)



EP 2023.4014.0006 (Dep. Gutemberg Reis)	Município de Guapimirim (RJ)	R\$ 1.000.000,00	Construção de módulos da Cidade da Saúde: Meta única- Parte II do Acolhimento (fase pré-licitação)	Meta única - Parte II do Centro de Acolhimento (fase pré-licitação)

Fonte: Elaboração própria com base em informações do TransfereGov.

Nota: 1) A fiscalização abrangeu os procedimentos possíveis, considerando o estágio de execução de cada meta. Assim, a fiscalização da: (a) EP 2022.4026.0015 foi completa, ou seja, abordou as Questões 1 a 5 da Matriz de Planejamento - MP; (b) EP 2023.4026.0003 abordou as Questões 1 a 4 da MP para as Metas 1 e 2 (em contratação) e a Questão 1 para as Metas 3 a 6 (fase pré-licitação); e (c) EP 2023.4014.0006 abordou a Questão 1 da MP (fase pré-licitação).

2) As EPs 2023.4026.0003 e 2023.4014.0006 também destinaram recursos para outros municípios cariocas, os quais apresentam planos de trabalho distintos que não fizeram parte do escopo da presente auditoria.

I.5. Limitações inerentes à auditoria

24. Não foram observadas limitações relevantes inerentes à auditoria.

I.6. Volume de recursos fiscalizados

25. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 14.019.682,00, correspondente ao valor total dos recursos oriundos das Emendas Especiais 2023.4026.0003, 2023.4014.0006 e 2022.4026.0015, disponibilizados para construção de módulos da Cidade da Saúde.

I.7. Benefícios estimados da fiscalização

26. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibilidade de correção de impropriedades relacionadas à movimentação de recursos de emendas especiais em contas correntes específicas, além dos benefícios gerados pela expectativa de controle.

II. Achados de auditoria

II.1. Pagamento de despesas estranhas à finalidade da transferência especial

II.1.1 Tipificação do achado

27. Falhas/impropriedades (F/I). Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência.

II.1.2 Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO

28. A inconformidade apontada não atende à conceituação contida no art. 150, §1º, incisos IV ou V, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

II.1.3 Situação encontrada

29. Foram identificados saques realizados via TED, entre 23/2/2024 e 5/2/2025, no montante de R\$ 1.413.889,42, da Conta Específica 4854.2200.575994059-3, vinculada à Agência 4854-2 da Caixa Econômica Federal (Caixa), destinada à movimentação de recursos oriundos da Emenda Especial (EP) 2022.4026.0015, cujo objetivo é financiar a construção do Centro de Diagnóstico por Imagens e Laboratório/Banco de Sangue da Cidade da Saúde, em Guapimirim/RJ. Contudo, tais saques foram utilizados para pagamentos de despesas alheias às metas do Plano de Trabalho da referida emenda, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 74 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022) e a Nota Recomendatória Atricon 1/2022, atualizada em 14/7/2023.

30. A análise de dados e informações extraídos do Transferegov e fornecidos pela Prefeitura de Guapimirim/RJ revelou que os recursos provenientes da EP 2022.4026.0015 (Cidade da Saúde) foram utilizados para pagamentos de despesas alheias às metas do Plano de Trabalho dessa emenda. Identificou-se que tais pagamentos estão relacionados à execução das obras do Posto de Saúde de Parada Ideal pela empresa Apec (Contrato 114/2023), as quais deveriam ter sido pagas pelos recursos previstos na EP 2021.2787.0005, cuja Conta Corrente é a 48.701-5, vinculada à Agência


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

0942-3 do Banco do Brasil. No entanto, não foram identificados pagamentos à empresa Apec nessa conta.

31. A **Tabela 3** exemplifica um pagamento irregular realizado na referida conta 4854.2200.575994059-3, vinculada à Agência 4854-2 da Caixa entre os dias 14/11 e 19/11/2024 (quatro saques).

Tabela 3 – Pagamento irregular ocorrido na Conta Corrente Específica da Emenda 2022.4026.0015

Data	Beneficiário	Conta	Valor (R\$)
14/11/2024	Município de Guapimirim (ISS)		15.587,72
14/11/2024	APEC SOLUÇÕES E SERVIÇOS LTDA	Ag: 0135; CC: 979805	278.708,49
14/11/2024	Município de Guapimirim (Tributos)		3.741,05
19/11/2024	Tributos (INSS)		13.717,20
	Total		311.754,46

Fonte: Extrato da Conta Corrente Específica Caixa, Agência 4854-2, Conta 4854.2200.575994059-3 antiga CC 6672002-5 (peça 13, p. 7-8).

Obs.: Saques referentes ao pagamento da 7ª Medição da execução do Contrato 114/2023 (Construção da UBS do Bairro de Parada Ideal), que deveria ter sido abastecida com recursos da Emenda Especial 2021.2787.0005.

32. Ao ser questionada sobre a impropriedade (peça 9), a Prefeitura de Guapimirim/RJ reconheceu a inconsistência, informando que os recursos foram utilizados em contrato vinculado a outra emenda parlamentar (EP 2021.2787.0005) e que corrigirá a inconformidade mediante devolução de recursos à conta originária. Reproduz-se a seguir a resposta da Prefeitura, enviada por meio do Ofício GP 42/2026 (peça 11, p. 2-3):

Processo nº 6750/2024 – 4ª medição	Processo nº 7791/2024 – 5ª medição
Emenda nº 202127870005	Emenda nº 202127870005
Nota Fiscal nº 202400000000023	Nota Fiscal nº 202400000000026
Valor: R\$ 116.864,14	Valor: R\$ 203.294,49
Fonte de Recurso: 2.706.00 – Transf. Especial e 1.635.00 (royalties)	Fonte de Recurso: 2.706.00 – Transf. Especial

Processo nº 8655/2024 – 6ª medição	Processo nº 9794/2024 – 7ª medição
Emenda nº 202127870005	Emenda nº 202127870005
Nota Fiscal nº 202400000000028	Nota Fiscal nº 202400000000030
Valor: R\$ 182.676,20	Valor: R\$ 311.754,46
Fonte de Recurso: 2.706.00 – Transf. Especial	Fonte de Recurso: 2.706.00 – Transf. Especial

Processo nº 10490/2024 – 8ª medição	Processo nº 10992/2024 – 9ª medição
Emenda nº 202127870005	Emenda nº 202127870005
Nota Fiscal nº 202400000000037	Nota Fiscal nº 202400000000039
Valor: R\$ 321.227,44	Valor: R\$ 104.305,78
Fonte de Recurso: 2.706.00 – Transf. Especial e 1.635.00 (royalties)	Fonte de Recurso: 2.706.00 – Transf. Especial e 1.635.00 (royalties)

Os processos de pagamento referente a empresa APEC Soluções e Serviços Ltda, tem como objeto a construção do Posto de Saúde de Parada Ideal, oriundo da emenda parlamentar acima informada. Em razão de equívoco operacional no âmbito da Administração Municipal, a execução do objeto referente à transferência especial foi realizada utilizando-se conta corrente diversa daquela originalmente indicada na plataforma Transferegov.

Tal inconsistência decorreu de falha administrativa no momento da operacionalização financeira, não havendo alteração de objeto pactuado nem desvio de finalidade na aplicação dos recursos, os quais foram integralmente destinados à execução da finalidade prevista.



Diante da identificação da inconsistência, o Município adotará as providências administrativas necessárias para promover a devolução do montante correspondente à conta de origem dos recursos, de modo a restabelecer a adequada vinculação financeira da transferência.

33. Ressalte-se que a Prefeitura informou os pagamentos realizados a partir da 4ª Medição à empresa Apec. Contudo, foi identificado um pagamento anterior a essa medição, no valor de R\$ 280.827,15 (23/2/2024), tendo como beneficiário a própria empresa Apec, vinculada ao Contrato 114/2023, destinado à Construção do Posto de Saúde Parada Ideal que também deverá ser objeto de saneamento pela Prefeitura.

34. Por sua vez, na conta associada às obras do Posto de Saúde de Parada Ideal (Conta Corrente 48.701-5, Agência 0942-3 do Banco do Brasil), foram identificados três depósitos via TED, realizados em 3/8/2021 (entradas): o primeiro no valor de R\$ 1.139.993,00 (valor total da EP 2021.2787.0005, destinada à construção do Posto de Saúde Parada Ideal), e os demais nos valores de R\$ 280.000,00 e de R\$ 120.000,00, parcelas originárias de outra transferência especial EP 2021.1310.0015 (R\$ 400.000,00), cujas metas estão associadas a obras na Praça Homero Florenzano (Meta 1) e a realização de Arraiá em Guapimirim/RJ (Meta 2).

35. Quanto às saídas, foram efetuados pagamentos à empresa ML Santos Serviços e Construções Ltda., no montante de R\$ 237 mil, relativos ao Contrato 20/2023, destinado à obra de adequação da Praça Homero Florenzano, em Guapimirim/RJ, que está ligada à Meta 1 (R\$ 280.000,00) do Plano de Trabalho da EP 2021.1310.0015. Não há registros associados a pagamentos da Meta 2, “realização de Arraiá no Município de Guapimirim/RJ” (R\$ 120.000,00). Nos últimos extratos da conta corrente e de aplicação fornecidos pela prefeitura (peças 17-18), em 8/4/2026, consta um saldo de R\$ 2.012.561,05 nesta conta corrente (peça 17, p. 18), o que viabilizará a correção imediata da inconformidade pela Prefeitura de Guapimirim.

36. Pelo exposto, conclui-se pela ocorrência de inconformidade consistente na realização de pagamentos de despesas não vinculadas aos objetos definidos nas metas dos planos de trabalho da EP 2022.4026.0015 (Cidade da Saúde), cujos recursos são movimentados por meio da conta corrente 4854.2200.575994059-3, Agência 4854-2, da Caixa Econômica Federal.

37. Os referidos pagamentos, embora comprovados por notas fiscais, vinculam-se à EP 2021.2787.0005, cuja meta consiste na execução das obras do Posto de Saúde de Parada Ideal, a cargo da contratada Apec (Contrato 114/2023). Os recursos oriundos dessa emenda foram depositados na conta corrente 48.701-5, Agência 0942-3 do Banco do Brasil.

38. Essa situação, além de caracterizar desvio da finalidade dos recursos oriundos da EP 2022.4026.0015 (Cidade da Saúde), o que poderia comprometer a execução do referido objeto, encontra-se em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4320/1964 (liquidação regular de despesa), bem como com o art. 74 da Lei 14.194/2021 - LDO 2022 (Conta Corrente Específica para cada emenda) e com a Nota Recomendatória Atricon 1/2022, atualizada em 14/7/2023 (inserção de dados no Transferegov).

39. Em regra, caberia proposta de determinação à Prefeitura de Guapimirim/RJ para que adotasse as medidas cabíveis para correção da impropriedade apontada.

40. No entanto, considerando que a Prefeitura já se manifestou nesse sentido, propõe-se **assinar prazo de 60 dias corridos**, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que o município encaminhe ao TCU as evidências comprobatórias do saneamento da impropriedade, qual seja, a devolução do montante correspondente à conta de origem dos recursos, de modo a restabelecer a adequada vinculação financeira da transferência.

41. Por fim, é preciso registrar que restou configurada segunda impropriedade: **movimentação de recursos de transferência especial em conta corrente não específica**, dada a presença de recursos de mais de uma emenda em uma mesma conta corrente, conforme **Tabela 4**. Contudo, como são emendas anteriores à publicação da IN-TCU-93/2024 e tendo em vista que foi possível identificar a rastreabilidade dos recursos, não coube o registro em achado específico, cabendo somente a proposta de **dar ciência** aos gestores sobre essa constatação.

Tabela 4 – Recursos de Transferências especiais em Contas Não Específicas



<i>Banco</i>	<i>Agência</i>	<i>Conta Corrente</i>	<i>Transferência Especial</i>	<i>Valor (R\$)</i>
Caixa	4854-2	575994061-5	EP 2023.4026.0003 EP 2023.4014.0006 EP 2023.4059.0017 EP 2023.4051.0009	R\$ 10.000.000,00 R\$ 1.000.000,00 R\$ 500.000,00 R\$ 5.274.958,00
Caixa	4854-2	575994059-3	EP 2022.4026.0015 EP 2022.4211.0004	R\$ 3.019.682,00 R\$ 2.000.000,00
Banco do Brasil	0942-3	48.701-5	EP 2021.2787.0005 EP 2021.1310.0015	R\$ 1.139.993,00 R\$ 400.000,00

Fonte: Elaboração própria com dados do Transferegov.

Obs. 1) Valores históricos dos recursos depositados, sem considerar os valores de rendimentos das aplicações; 2) 53,38% dos recursos da EP.2022.4026.0015 já foram utilizados na construção da meta única do seu Plano de Trabalho “Centro de Diagnóstico por Imagem e Laboratório/ Banco de Sangue da Cidade da Saúde, em Guapimirim/RJ”; 3) As transferências especiais destacadas em negrito foram objeto da presente auditoria.

42. Cabe esclarecer que desde a LDO 2021 (Lei 14.116/2020, art. 75), há previsão de conta específica para emendas PIX:

Art. 75. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no [art. 166-A da Constituição](#) deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo.

43. A regra se repetiu nos exercícios seguintes. Mas, só a partir de janeiro de 2024, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) colocou em produção, no Transferegov (sucessor da plataforma +Brasil) a funcionalidade que passou a permitir a abertura da conta específica. Também em janeiro de 2024, o TCU publicou a IN 93, que deixou explícito que é necessária uma conta específica por emenda e por município. Assim, somente para emendas a partir desses marcos seria cabível caracterizar essa segunda constatação como irregularidade.

III. Análise dos comentários dos gestores

44. Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria-Segecex 15/2025, foi encaminhado para a Prefeitura de Guapimirim/RJ o Ofício de Observações de Auditoria (peça 15) com o objetivo de ouvir os gestores a respeito da impropriedade constatada, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas de encaminhamento formuladas pela equipe.

45. Em resposta (peça 19), a Prefeitura de Guapimirim/RJ assinalou concordância com os apontamentos e propostas formuladas pela equipe, informando que “procederá a abertura de processo administrativo visando a devolução do montante correspondente à conta de origem dos recursos, de modo a restabelecer a adequada vinculação financeira da transferência”. Assim, não foram necessários ajustes no achado de auditoria e nas propostas de encaminhamento.

IV. Conclusão

46. A presente auditoria teve por objetivo examinar a execução das Transferências Especiais 2022.4026.0015, 2023.4026.0003 e 2023.4014.0006, cujas metas dos respectivos Planos de Trabalho estão vinculadas a módulos da Cidade da Saúde, atualmente em construção em Guapimirim/RJ. Esta auditoria integra o conjunto de fiscalizações sobre Emendas Especiais, coordenadas pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc).

47. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

b) Questão 2: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?



c) Questão 3: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

d) Questão 4: A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

e) Questão 5: A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

48. A aplicação de procedimentos de auditoria para responder às Questões 1, 2, 4 e 5 não revelou indícios de irregularidades. Foram registradas apenas duas oportunidades de melhoria na aplicação dos procedimentos relacionados à Questão 1, uma interna ao TCU, referente a aprimoramento do Observatório do Controle (<https://epp.apps.tcu.gov.br/objetos/contas-correntes>), que se mostrou relevante como ferramenta auxiliar na detecção de inconsistências em movimentações de contas correntes, vez que apresentam funcionalidades tais como apresentação dos extratos sem necessidade de requisições, além de identificar o destino de pagamentos efetuados nas contas específicas (Nome e Conta corrente beneficiada), e outra externa, referente ao Transferegov, que não permite a atualização do campo “Conta Corrente” pelos entes federados, fazendo com que contas que tiveram sua numeração alterada fiquem desatualizadas no Transferegov. No entanto, como elas são mais abrangentes e não guardam relação direta com o ente auditado, foram repassadas diretamente à Seinc/TCU, responsável pela Coordenação da FOC, para tratativas junto às áreas responsáveis pelo EPP e pelo Transferegov.

49. A aplicação de procedimentos de auditoria para responder à Questão 3 revelou impropriedade referente à identificação de saques realizados via TED, entre 23/2/2024 e 5/2/2025, no montante de R\$ 1.413.889,42, da Conta 4854.2200.575994059-3, vinculada à Agência 4854-2 da Caixa Econômica Federal, destinada à movimentação de recursos oriundos da EP 2022.4026.0015, cujo objetivo é financiar a construção do Centro de Diagnóstico por Imagens e Laboratório/Banco de Sangue da Cidade da Saúde, em Guapimirim/RJ. Contudo, tais saques foram utilizados para pagamentos de despesas alheias às metas do Plano de Trabalho da referida emenda, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, com o art. 74 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022) e com a Nota Recomendatória Atricon 1/2022, atualizada em 14/7/2023.

50. Esses saques foram realizados para pagamento de despesas relacionadas à execução do Contrato 114/2023 (Construção do Posto de Saúde do Bairro de Parada Ideal), que é meta do Plano de Trabalho de outra Emenda Especial, EP 2021.2787.0005 (R\$ 1.119.993,00), cuja Conta Corrente Específica é a 48.701-5, Agência 0942-3, do Banco do Brasil. Foi constatado também que não existem pagamentos realizados à Apec nessa Conta Corrente Específica, que é a conta legal própria para isso.

51. A proposta de encaminhamento para a inconformidade identificada na aplicação de procedimentos da Questão 3 contemplaria, em regra, determinação à Prefeitura de Guapimirim/RJ para que adotasse as medidas cabíveis para correção da impropriedade apontada.

52. Considerando, no entanto, que a Prefeitura já se manifestou nesse sentido, propõe-se **assinar prazo de 60 dias corridos**, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que o município encaminhe ao TCU as evidências comprobatórias do saneamento da impropriedade, qual seja, a devolução do montante correspondente à conta de origem dos recursos, de modo a restabelecer a adequada vinculação financeira da transferência.

53. Cabe ressaltar que existem emendas destinadas ao Município de Guapimirim/RJ para áreas como cultura, obras, urbanismo e pavimentação de vias urbanas que tiveram seus recursos depositados em contas específicas analisadas na presente auditoria, mas que não fazem parte do escopo desta fiscalização. Apesar disso, considerando a materialidade, o tempo transcorrido desde os depósitos e a ausência de movimentação para execução dos objetos previstos, entende-se que emendas nessa situação poderão ser objeto de auditorias futuras pelo TCU.

54. Registra-se que restou configurada segunda impropriedade: movimentação de recursos de transferência especial em conta corrente não específica, dada a presença de recursos de mais de uma emenda em uma mesma conta corrente: (i) EPs 2023.4026.0003 e 2023.4014.0006 (objetos da auditoria), além das EPs 2023.4059.0017 e 2023.4051.0009, na Conta 00575994061-5, Agência 4854-



2, da Caixa Econômica Federal; (ii) EP 2022.4026.0015 (objeto da auditoria) e EP 2022.4211.0004, na Conta 575994059-3, Agência 4854-2, Caixa Econômica Federal; e (iii) EP 2021.2787.0005 e EP 2021.1310.0015, na Conta Corrente 48.701-5, Agência 0942-3 do Banco do Brasil. Contudo, como são emendas anteriores à publicação da IN-TCU-93/2024 e tendo em vista que foi possível identificar a rastreabilidade dos recursos, não houve o registro em achado específico, cabendo somente a proposta de **dar ciência** aos gestores sobre essa constatação.

55. Por fim, propõe-se o **arquivamento** dos autos após a comprovação do saneamento da constatação pela Prefeitura de Guapimirim/RJ.

V. Proposta de encaminhamento

56. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

56.1. **assinar prazo** de 60 dias, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Prefeitura de Guapimirim (RJ) encaminhe ao TCU evidências comprobatórias do saneamento da impropriedade identificada, mediante a devolução do montante correspondente à conta de origem dos recursos (Conta Corrente Específica 4854.2200.575994059-3, Agência 4854-2 da Caixa Econômica Federal), de modo a restabelecer a adequada vinculação financeira da transferência;

56.2. **dar ciência**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da RES-TCU 315/2020, à Prefeitura Municipal de Guapimirim (RJ), que a utilização de uma conta corrente para aplicação de recursos de mais de uma transferência especial afronta o art. 2º, §5º da Instrução Normativa TCU 93/2024, segundo o qual os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em uma conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, vedada a transferência financeira para outras contas correntes;

56.3. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos à Prefeitura Municipal de Guapimirim (RJ), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

56.4. **autorizar o arquivamento** dos presentes autos, após juntada da comprovação da correção da impropriedade pela Prefeitura de Guapimirim (RJ).

Em complemento às informações constantes do Relatório acima, a Secretária do TCU no Estado do Rio de Janeiro, exarou o despacho abaixo reproduzido:

Trata-se de auditoria sobre os recursos recebidos pelo Município de Guapimirim, no Estado do Rio de Janeiro, mediante transferências especiais destinadas à construção de módulos da Cidade da Saúde, com foco na aplicação de recursos oriundos das emendas parlamentares 2023.4026.0003, 2023.4014.0006 e 2022.4026.0015.

Atuo nos presentes autos na qualidade de Secretária do TCU no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 21, inciso IX, da Resolução-TCU 373/2024, do art. 7º, incisos I e II, da Portaria-SRI 2/2025, e da Portaria Conjunta SEGEPRES/SEGECEX 01/2026, para manifestação quanto aos aspectos de contexto regional e local relacionados ao objeto fiscalizado.

A Secretaria do TCU no Estado do Rio de Janeiro participou das etapas de planejamento e execução das fiscalizações – entre as quais a presente auditoria – que fazem parte do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar), oferecendo contribuições relacionadas ao conhecimento da realidade local e à interlocução institucional. Além disso, a fim de evitar sobreposição de trabalhos, dialogou com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e a Superintendência Regional da Controladoria Geral da União. A referida participação teve por objetivo contribuir para que a auditoria pudesse considerar aspectos relevantes das realidades regional e local, notadamente aqueles relacionados às características socioeconômicas do território do ente fiscalizado.

Observa-se que Guapimirim enquadra-se como um município de pequeno porte, integrante da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, com população estimada em 2025 de aproximadamente 54,3 mil habitantes, economia dependente do setor público e com limitações estruturais relevantes na



prestação de serviços públicos essenciais, notadamente nas áreas de saúde e saneamento básico (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/guapimirim/panorama>).

Dessa forma, considera-se que objeto da transferência especial (construção de módulos da Cidade da Saúde) configura empreendimento público estruturante, pois foi concebido para atender demanda relevante da população local com a ampliação, qualificação e concentração da oferta de serviços especializados de saúde.

Nesse contexto, a eventual inexecução ou execução inadequada do objeto poderia acarretar impacto social negativo relevante. Todavia, conforme consignado no relatório de auditoria, as obras vinculadas à Emenda nº 2022.4026.0015 encontram-se em estágio avançado de execução física, em torno de 80%, havendo disponibilidade de recursos financeiros suficientes para sua conclusão, não tendo sido identificados achados com potencial de comprometer a continuidade ou a funcionalidade do empreendimento. Quanto às Emendas nº 2023.4026.0003 e nº 2023.4014.0006, verificou-se que, à época da fiscalização, os respectivos projetos ainda se encontravam em fase de contratação ou de pré-licitação, inexistindo execução física iniciada.

Registra-se que a auditoria identificou impropriedade na movimentação de recursos de transferência especial em conta diversa daquela vinculada à emenda específica, com utilização temporária dos valores para pagamento de despesas relativas a outro objeto de saúde no mesmo município.

Quanto a esse fato, sob a ótica de possível impacto local e regional, observa-se que não ocorreu interrupção das obras da Cidade da Saúde e que o objeto financiado com os recursos utilizados indevidamente também se refere à área da saúde municipal. Ademais, a Prefeitura reconheceu a impropriedade e comprometeu-se formalmente a sanear a inconsistência, mediante recomposição da conta de origem, assegurando a rastreabilidade dos recursos.

No mais, ainda que não constituam objeto direto da presente fiscalização, cumpre registrar que o Município de Guapimirim enfrenta desafios estruturais relevantes, notadamente, baixos índices de cobertura de saneamento básico, especialmente esgotamento sanitário e elevada vulnerabilidade ambiental, por se tratar de área de mananciais estratégicos para a Região Metropolitana. Esses fatores reforçam a importância estratégica de investimentos estruturantes na área da saúde, como a Cidade da Saúde, e contextualizam a relevância social do empreendimento fiscalizado para a população local (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/guapimirim/panorama>).

As informações acima são apresentadas com a finalidade de situar os achados da auditoria no contexto regional e institucional em que se deu a execução dos recursos, contribuindo para uma compreensão mais abrangente das circunstâncias locais, sem prejuízo das conclusões técnicas consignadas pela equipe de auditoria.

Diante do exposto, encaminhem-se os autos ao Exmo. Ministro Relator.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-Plenário, da minha Relatoria, que aprovou o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, em cumprimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário e à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854/DF, sob a relatoria do E. Ministro Flávio Dino.

O Plano previu a realização de auditorias de conformidade em 85 obras públicas, com a instauração de processos específicos, cujas relatorias seriam definidas mediante sorteio e os relatórios encaminhados aos relatores até 15/5/2026, para apreciação pelos colegiados até 17/6/2026.

Caberá a mim relatar a consolidação dessas auditorias, até 24/6/2026, com posterior encaminhamento ao STF, até 30/6/2026.

Entre as obras selecionadas, fui sorteado para relatar a auditoria nas obras de construção da Cidade da Saúde em Guapimirim/RJ, que consiste na implantação de complexo integrado de unidades assistenciais, administrativas e de apoio, organizado de forma modular, funcional e escalonada, em conformidade com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS).



Conforme apontado do Relatório de Auditoria (peça 20), o investimento global estimado para a implantação do empreendimento é da ordem de R\$ 23,36 milhões, com a previsão, até o momento da fiscalização (24/2/2026), de aplicação de R\$ 1.904.411,52 oriundos de royalties e de R\$ 14.574.671,45 de transferências especiais da União.

Na presente auditoria, foram analisadas transferências relacionadas às seguintes emendas especiais: (i) EP **2022.4026.0015** (Deputado Juninho do Pneu), no valor de R\$ 3.019.682,00; (ii) EP **2023.4026.0003** (Deputado Juninho do Pneu), no valor de R\$ 10.000.000,00; e (iii) EP **2023.4014.0006** (Deputado Gutemberg Reis), no valor de R\$ 1.000.000,00.

Em resumo, a equipe de auditoria identificou saques, via Transferências Eletrônicas Disponíveis (TED), no período de 23/2/2024 a 5/2/2025, no montante de R\$ 1.413.889,42, da conta específica destinada à movimentação dos recursos da EP **2022.4026.0015**, cujo objetivo é financiar a construção do Centro de Diagnóstico por Imagens e Laboratório/Banco de Sangue da Cidade da Saúde. Os saques foram realizados para pagamentos de despesas relativas às obras do “Posto de Saúde de Parada Ideal”, que deveriam ter sido realizados com recursos da EP **2021.2787.0005**, cujo objeto é alheio ao da auditoria.

O Município de Guapimirim/RJ, ao ser questionado pela equipe de auditoria, reconheceu a inconsistência e informou que adotará medidas tendentes a corrigi-la, mediante a devolução dos recursos à conta originária da EP **2022.4026.0015** (peça 11).

E equipe de fiscalização entendeu por bem a fixação do prazo de 60 dias para que o Município promova a regularização da ocorrência.

Foi identificada, ainda, ocorrência relacionada à movimentação de recursos de transferências especiais em conta corrente não específica, em razão da manutenção de recursos de mais de uma emenda em uma mesma conta bancária.

A esse respeito, a equipe de auditoria propôs a expedição de ciência ao Município, levando em consideração que logrou rastrear a aplicação dos recursos das emendas auditadas, bem como o fato de estas serem anteriores ao exercício de 2024, quando houve a disponibilização, na plataforma Transferegov, da funcionalidade que permitiu a abertura de contas específicas para cada transferência especial e a expedição da IN-TCU-93/2024, que estabeleceu tal obrigatoriedade.

Feito este breve resumo, **passo a decidir.**

Manifesto-me de acordo com as propostas formuladas pela equipe de auditoria, tendo em vista que não foram identificadas ocorrências que denotem a malversação de recursos públicos, em especial os provenientes de emendas parlamentares, por parte do Município de Guapimirim/RJ.

Para os fatos relatados, suficientes a fixação do prazo de 60 dias, para regularização dos recursos da EP **2022.4026.0015**, e a expedição de ciência acerca da obrigatoriedade da movimentação dos recursos das transferências especiais em conta corrente específica para cada transferência, consoante previsto no art. 2º, § 5º, da IN-TCU 93/2024.

O resultado das medidas adotadas pela municipalidade deverá ser monitorado pela unidade técnica responsável.

Por fim, após as comunicações processuais pertinentes, os presentes autos devem ser enviados à Seinc, com a devida urgência, para a consolidação prevista Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-Plenário.

Com essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1530/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.169/2026-0.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guapimirim/RJ.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação Legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais (“Emendas PIX”) referentes aos exercícios de 2020 a 2024, nas obras de construção da Cidade da Saúde no Município de Guapimirim/RJ, 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. fixar o prazo de sessenta dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, para que o Município de Guapimirim/RJ comprove a devolução, à respectiva conta específica, dos recursos da EP 2022.4026.0015, utilizados indevidamente para pagamentos relacionados à execução das obras a serem custeadas com recursos da EP 2021.2787.0005;
- 9.2. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Município de Guapimirim/RJ, de que, consoante previsto no art. 2º, §5º, da Instrução Normativa-TCU 93/2024, os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, vedada a transferência financeira para outras contas correntes;
- 9.3. ordenar o monitoramento das medidas fixadas nos subitens 9.1 e 9.2 deste Acórdão;
- 9.4. após as comunicações processuais pertinentes, encaminhar os autos à Seinc, para subsidiar a consolidação prevista Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-Plenário; e
- 9.5. dar ciência deste acórdão aos interessados.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1530-23/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.305/2026-0

Natureza: Relatório de Auditoria.



Órgãos/Entidades: Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de Osasco – SP.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PLANO ESPECIAL DE AUDITORIA DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (EMENDAS PIX), EXERCÍCIOS DE 2020 A 2024. MUNICÍPIO DE OSASCO/SP. NÃO IDENTIFICAÇÃO DE OCORRÊNCIAS. REGULAR GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS RECURSOS. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), vazada nos termos a seguir transcritos:

1. *A presente fiscalização está inserida dentro de um contexto maior de sete auditorias de obras custeadas parcialmente por transferências especiais, no âmbito do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais (2020-2024) aprovado pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (TC 023.001/2025-9).*

2. *Este plano de auditoria das transferências especiais decorre de determinação do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, exarada em 17 de setembro de 2025, nos autos da ADPF 854/DF, após a qual o TCU, em conjunto com outros órgãos de controle, encaminhou ao STF uma nota conjunta, assumindo a responsabilidade de entregar ao Supremo, até 30/6/2026, os resultados das auditorias realizadas nas transferências especiais criadas entre os anos de 2020 e 2024.*

3. *A seleção dos objetos foi conduzida pelas unidades coordenadoras das auditorias em conjunto com a Secretaria de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc) e, segundo o relatório do Acórdão 158/2026-TCU-Plenário,*

...em cada categoria, os municípios foram classificados em ordem decrescente de prioridade, a partir de uma combinação dos seguintes critérios: maiores valores per capita transferidos, menores IDH, maiores proporções do valor transferido sobre a arrecadação própria e menores índices de desempenho na gestão das transferências discricionárias e legais da União (IDTRU-DL).

A ordem de prioridade dos municípios foi ajustada mediante a aplicação de critérios de risco sugeridos pela Seinc/Adjunta, pelos secretários de controle externo e pelos secretários do TCU nos estados;

4. *O relatório também previa a possibilidade de alterações nos objetos, algo que ocorreu no presente caso, pois a equipe inicialmente foi informada que fiscalizaria uma emenda para obra em Praia Grande-SP, tendo sido alterado para obras de pavimentação em Osasco-SP. O número da emenda é o 202442210001, destinada ao município pelo Senador Giordano.*

I. Introdução

I.1. Deliberação que originou o trabalho

5. *Em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria no município de Osasco-SP, no período compreendido entre 2/3/2026 e 10/4/2026.*

6. *A razão que motivou esta auditoria foi a determinação do Ministro Flávio Dino, do STF, conforme explicitado na apresentação acima, que resultou no plano de auditoria das transferências especiais, com a fiscalização de diversos objetos, entre os quais o da presente fiscalização.*

I.2. Visão geral do objeto

7. *Osasco é um município da região metropolitana de São Paulo (RMSP), faz limite com a capital e conta com população estimada de aproximadamente 760 mil pessoas (IBGE 2025), o que o coloca como o sexto mais populoso do estado.*

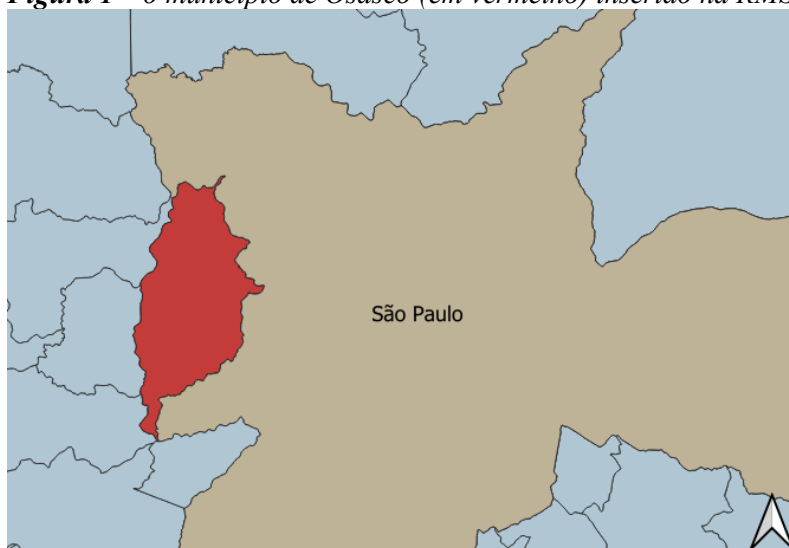
8. *Sede de grandes empresas, possui o 22º maior PIB do Brasil (IBGE) e é completamente conurbado com os municípios limítrofes.*

9. *O município possui área territorial reduzida, de cerca de 65 km², o que, combinado à elevada população, resulta em densidade demográfica superior a 11 mil habitantes por km², uma das mais altas do país, segundo o IBGE. Esse quadro impõe forte pressão sobre a infraestrutura urbana, em especial sobre a malha viária, que desempenha papel central na mobilidade cotidiana de pessoas e*

mercadorias em ambiente intensamente urbanizado e com escassa possibilidade de expansão territorial.

10. Além disso, Osasco apresenta urbanização praticamente integral de seu território, com elevado grau de impermeabilização do solo e sistema viário estruturado majoritariamente em áreas consolidadas, o que torna as intervenções de pavimentação e recapeamento essenciais tanto para a segurança viária quanto para a adequada drenagem urbana. Conforme diretrizes do Plano Diretor Municipal, a manutenção e qualificação das vias existentes constituem instrumentos estratégicos para garantir a mobilidade urbana, reduzir custos de conservação e mitigar impactos associados ao desgaste precoce do pavimento.

Figura 1 – o município de Osasco (em vermelho) inserido na RMSP



Fonte: Elaboração da equipe com o software Qgis

11. Os recursos da emenda parlamentar (emenda 202442210001- Senador Giordano) aqui analisada foram incorporados a um certame licitatório mais amplo de serviços de pavimentação, estimado inicialmente em pouco mais de R\$ 31 milhões, contemplando inicialmente os seguintes logradouros:

Tabela 1 - Ruas e Av. inicialmente previstas no Contrato 19/2025 - Osasco/SP

Logradouro	Bairro	Comprim. (m)	Área (m²)
Av. dos Autonomistas	Centro	2.640	55.440
Av. Domingos Odália Filho	Centro	1.040	9.385
R. Prof. José Azevedo Minhoto	Centro	360	6.919
Av. Prefeito Hirant Sanazar	Umuarama	2.000	43.120
Av. Lázaro de Mello Brandão	Jardim das Flores	659	3.570
Av. Crisântemo	Jardim das Flores	410	4.305
Av. Novo Osasco	Bussocaba	1.400	15.400
R. Alexandre Baptstone	Km 18	745	7.450
Av. Victor Civita	Conceição	2.080	14.560

Fonte - Elaboração Própria com dados do contrato

12. As ruas e avenidas acima são algumas das principais daquela cidade, com o maior fluxo de veículos da localidade. No entanto, na vistoria in loco, a equipe verificou que o contrato sofreu um aditivo e a lista de logradouros contemplados pelo contrato 19/2025 passou a ser a seguinte:

Tabela 2 - Lista final de avenidas e ruas do Contrato 19/2025 - Osasco/SP

Logradouro	Bairro	Comprim. (m)	Área (m²)
Av. dos Autonomistas - 1	Quitaína	2.616	55.440
Av. dos Autonomistas - 2	Vila Yara	984	11.155
Av. Domingos Odália Filho	Centro	917	9.624
Av. Prefeito Hirant Sanazar	Umuarama	1962	43.225

Av. Novo Osasco	Novo Osasco	1.415	15.406
Av. Victor Civita	Santa Maria	838	6.038
Acesso UBS/Campo	Santa Maria	162	720
Av. Hilário Pereira de Souza	Indl. Autonomistas	1.048	23.030
Rua Nelson Camargo	Centro	565	4.042
Rua André Manojo	Centro	223	1.425
Rua dos Marianos	Centro	589	4.082
Rua Ten. Avelar P. de Azevedo	Centro	629	4.342
Rua Virgínia A. Rodrigues	Centro	637	3.869
Rua Batista de Azevedo	Centro	415	2.679
Rua Minas Bogasian	Centro	383	2.292

Fonte - Elaboração Própria com dados do contrato

13. Observa-se que algumas ruas foram excluídas, outras adicionadas e algumas áreas de pavimentação foram ampliadas.

14. No que diz respeito aos recursos financeiros transferidos ao município de Osasco em função da emenda pix analisada, no valor de R\$ 15.000.000,00, em 4/7/2024, verificou-se que foram mantidos e movimentados exclusivamente na conta corrente específica da Caixa - Agência: 00326 Conta: 000575868267-1. Foram realizados pagamentos à empresa contratada, Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 65.035.222/0001-95), mediante TED, nos valores de R\$ 2.231.854,48(6/6/2025), R\$ 7.704.366,98 (4/7/2025) e R\$ 3.968.778,54 (5/8/2025), já descontados os tributos incidentes nas operações, conforme demonstram as notas fiscais fornecidas à equipe (peça 8).

15. Quanto ao processo de contratação da empresa que executou os serviços, constatou-se que foi realizada licitação na modalidade de concorrência eletrônica (Compras.gov.br), com o Edital n. 90002/2024 (peça 9) divulgado no PNCP em 19/12/2024 e abertura das propostas efetuada em 13/1/2025 (<https://pncp.gov.br/app/editais/46523171000104/2024/000169>).

16. Vinte empresas apresentaram propostas, das quais três ofertaram lances decrescentes, saindo vencedora a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 65.035.222/0001-95), pelo valor de R\$ 29.470.000,00, que corresponde a um desconto de 7,5% ao valor estimado para as obras de R\$ 31.886.251,18 (peça 10). Não foram identificadas participações societárias cruzadas entre as empresas que apresentaram propostas no certame licitatório.

17. Em relação aos quantitativos e preços de serviços estimados pela contratante, há orçamento detalhado do custo global da obra (peça 11), com base em preços relacionados no SINAPI, no sistema de custos da prefeitura de São Paulo e no Departamento de Estradas de Rodagem do estado de São Paulo. Não foi identificada, com base na documentação analisada, a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento.

18. A verificação da execução física das obras contratadas foi realizada pela equipe de fiscalização e em confronto com os relatórios fotográficos e laudos técnicos elaborados pela empresa que supervisionou a execução do contrato permite concluir que os serviços foram prestados de forma regular. Quanto à qualidade da execução dos serviços, no pouco tempo decorrido desde a finalização das obras e a execução desta fiscalização, não foram identificadas falhas ou processos de deterioração dos pavimentos inspecionados.

19. Por fim, quanto aos controles e ao cadastro de documentos comprobatórios no sistema Transferegov.br (dados dos planos de ação e aplicação dos recursos de transferências especiais), foram identificadas omissões pontuais na atualização dos dados, em particular, quanto aos extratos bancários da conta específica e aos laudos técnicos associados ao controle de qualidade do material empregado nos serviços de pavimentação. Quanto aos demais documentos, foram encontrados todos os que se esperam de uma licitação, como projetos, memórias de cálculo, termo de referência, especificações técnicas e orçamento, permitindo a identificação precisa dos serviços e sua localização no tecido urbano.



1.3. Objetivo e questões de auditoria

20. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação de transferências especiais em obras de pavimentação urbana e serviços auxiliares no município de Osasco-SP.

21. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) *Questão 1: A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?*

b) *Questão 2: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?*

c) *Questão 3: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?*

d) *Questão 4: A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?*

e) *Questão 5: A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?*

1.4. Metodologia utilizada

22. 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).

23. Diante da especificidade dos recursos financeiros auditados, considerou-se adequado proceder a fiscalização conforme o roteiro de procedimentos constante da matriz de planejamento.

24. Nesse sentido, a solicitação de documentos ao ente municipal teve como foco garantir que as questões de auditoria elencadas na matriz de planejamento pudessem ser devidamente apreciadas de maneira objetiva e abrangendo **especificamente os recursos financeiros repassados pela União**, que corresponderam a 40,75% do valor total do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Osasco - PMO e a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda.

25. Com efeito, a apuração da rastreabilidade dos recursos financeiros recebidos foi efetivada através de conciliação bancária realizada com base nos extratos da conta corrente específica fornecidos pela PMO. Os extratos permitem identificar de forma individualizada os pagamentos e não passaram por esta conta corrente recursos de outras origens, apenas recursos da emenda objeto deste relatório (peça 8).

26. Na apuração da observância das condicionantes constitucionais previstas no art. 166-A, inc. I e § 5º na execução orçamentária e financeira a cargo da PMO, a análise dos documentos fiscais e orçamentários em confronto com a movimentação bancária foi suficiente e não indica impropriedades.

27. A avaliação da conformidade do processo de contratação se deu com base na análise da íntegra da documentação relativa ao processo administrativo instaurado pela PMO em confronto com os dados disponibilizados no site Compras.gov.br com relação ao orçamento da obra (preços e quantitativos).

28. Utilizou-se um “Esquadrão de Auditoria por IA” para avaliação da licitação. Essa análise automatizada de projetos e orçamentos de obras públicas é baseada em múltiplos agentes de inteligência artificial especializados. Cada agente é responsável por um domínio técnico específico, como tráfego, geometria, custos, BDI, distâncias de transporte, cronograma e competitividade do edital. Por meio de procedimentos detalhados, os agentes consultam a documentação da licitação carregada em uma base documental e cruzam memorial descritivo, planilhas orçamentárias e plantas de projeto. A partir desse cruzamento, recalculam quantitativos e verificam conformidade com normas técnicas e referenciais de preços. Os indícios são emitidos classificados por tipo e gravidade somente quando a inconsistência é demonstrada com cálculo explícito e fundamentação normativa, passando por camadas internas de validação, integração e revisão antes de gerar um relatório estruturado. O



objetivo é acelerar o trabalho do auditor, que recebe um mapeamento técnico fundamentado dos pontos de atenção prioritários, permanecendo sempre como responsável pela análise e decisão final.

29. Adicionalmente, foi realizada análise da efetividade da participação das empresas na concorrência eletrônica com relação à integridade e respeito aos princípios relacionados à livre concorrência. Com o auxílio do sistema DGI, desenvolvido por este Tribunal, foram realizados cruzamentos e avaliações relativos às participações societárias de pessoas físicas (CPF) e pessoas jurídicas (CNPJ) das vinte empresas que apresentaram propostas de preços.

30. Por fim, com relação à execução física do objeto, foi realizada vistoria in loco nos trechos de logradouros nos quais as obras foram realizadas, com avaliação confrontada com os relatórios fotográficos e laudos técnicos elaborados pela empresa supervisora do contrato. As fotografias obtidas pela equipe por ocasião da visita estão na peça 13.

I.5. Limitações inerentes à auditoria

31. Não foram oferecidas limitações à auditoria. A documentação solicitada foi encaminhada e analisada no tempo previsto.

32. A visita a campo ocorreu normalmente, apesar do tempo chuvoso. Foi possível vistoriar quase a totalidade das ruas, conforme detalhado no item metodologia.

I.6. Volume de recursos fiscalizados

33. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 36.809.108,75.

34. Esse valor corresponde ao contrato já aditivado para a execução dos serviços de requalificação da malha viária, de sinalização horizontal, troca de guias e sarjetas em diversas ruas no município de Osasco-SP.

35. Desse valor, R\$ 15 milhões têm como origem a emenda parlamentar especial 202442210001, do Senador Giordano, distribuídos nas três medições iniciais, conforme as notas fiscais 5559, 5624 e 5702 (peça 12).

I.7. Benefícios estimados da fiscalização

36. Considerando que não foram encontradas irregularidades graves, a fiscalização proporcionou um aumento na expectativa de controle, aliado a um aumento da transparência por parte do ente municipal, uma vez que documentos ausentes no início da fiscalização foram acrescentados posteriormente no portal Transferegov.br.

II. Achados de auditoria

37. Não foram identificados achados de auditoria.

III. Conclusão

38. Trata-se de auditoria na emenda parlamentar 202442210001, destinada ao município de Osasco pelo Senador Giordano, para a execução de obras de pavimentação urbana. A análise das fases orçamentária, financeira e contratual demonstrou conformidade com a legislação aplicável, incluindo a observância das diretrizes previstas no plano de aplicação dos recursos e nas normas de licitação. A execução física do objeto foi devidamente realizada, sem identificação de falhas qualitativas ou quantitativas nos serviços prestados. O volume fiscalizado, correspondente a R\$ 36.809.108,75, foi gerido com rastreabilidade satisfatória, pelo menos em relação aos recursos de origem federal, e a apuração não indicou indícios de sobrepreço ou superfaturamento. Importa informar que não foi verificada a origem dos recursos além dos provenientes da emenda parlamentar.

39. Ademais, a fiscalização proporcionou benefícios importantes ao reforçar a transparência e a governança nos processos de gestão pública, ao mesmo tempo que induziu a complementação de dados no sistema Transferegov.br, com a inclusão de documentos anteriormente ausentes, como extratos bancários, laudos de ensaios e documentação referente aos aditivos. Destaca-se, por fim, a ausência de achados de auditoria e a inexistência de responsabilizações.

IV. Proposta de encaminhamento

40. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:



40.1. Encaminhar o presente relatório à Seinc, para consolidação com as demais fiscalizações e posterior envio ao STF;

40.2. Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

Manifestando-se de acordo com o Relatório, o Secretário do TCU no Estado de São Paulo teceu as seguintes considerações:

Trata-se de auditoria relativa aos recursos recebidos pelo Município de Osasco/SP por meio de transferências especiais, destinados a obras de pavimentação urbana, com ênfase na aplicação dos valores oriundos da emenda parlamentar nº 202442210001, no montante de R\$ 15 milhões, de autoria do Senador Giordano.

Em síntese, o Relatório de Auditoria concluiu pela inexistência de achados, propondo o encaminhamento dos autos à Seinc, com posterior arquivamento.

Atuo nos presentes autos na qualidade de Secretária do TCU no Estado de São Paulo, nos termos do art. 21, inciso IX, da Resolução-TCU nº 373/2024, do art. 7º, incisos I e II, da Portaria-SRI nº 2/2025, e da Portaria Conjunta SEGEPRES/SEGECEX nº 01/2026, para manifestação quanto aos aspectos de contexto regional e local relacionados ao objeto fiscalizado.

A Secretaria do TCU no Estado de São Paulo participou das etapas de planejamento e execução da auditoria, contribuindo com informações sobre o município e promovendo a interlocução com o Tribunal de Contas do Estado e com a Superintendência Regional da Controladoria-Geral da União, com vistas a evitar sobreposição de esforços e conferir maior eficiência e eficácia ao processo de fiscalização.

Foram disponibilizadas à equipe de auditoria informações acerca do histórico do município e do contexto da gestão municipal, as quais foram devidamente consideradas nas fases de planejamento, execução e elaboração do Relatório.

Conforme consignado no Relatório, o Município de Osasco/SP apresenta elevada densidade populacional e abriga um significativo número de empresas, o que resulta em intenso fluxo viário. Nesse cenário, o objeto da emenda contribui para o atendimento de demandas da população relacionadas à segurança no trânsito, à mobilidade urbana e à drenagem, conforme detalhado no documento.

Diante do exposto, e considerando a ausência de acréscimos a serem feitos no tocante aos aspectos locais e regionais, encaminho os autos ao Exmo. Ministro Relator.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-Plenário, da minha Relatoria, que aprovou o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, em cumprimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário e à decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 854/DF, sob a relatoria do E. Ministro Flávio Dino.

O Plano previu a realização de auditorias de conformidade em 85 obras públicas, com a instauração de processos específicos, cujas relatorias foram definidas mediante sorteio e os relatórios encaminhados aos relatores até 15/5/2026, para apreciação pelo Colegiado até 17/6/2026. O processo de consolidação dessas auditorias é de minha relatoria, com prazo de conclusão até 24/6/2026 e posterior encaminhamento ao STF até 30/6/2026.

Entre as obras selecionadas, fui sorteado para relatar a auditoria nas obras de pavimentação urbana e serviços auxiliares no Município de Osasco/SP.

Conforme apontado do Relatório de Auditoria, os recursos da Emenda Parlamentar EP 202442210001, do Senador Giordano, no valor R\$ 15 milhões, objeto da presente auditoria, custearam as três primeiras medições do contrato 19/2025-Osasco/SP, no valor total de R\$ 36.809.108,75, destinado à execução dos serviços de requalificação da malha viária, de sinalização horizontal, troca de guias e sarjetas em diversas ruas no município de Osasco/SP.

A equipe do TCU não identificou falhas relacionadas à execução orçamentária e financeira dos recursos da emenda parlamentar, os quais puderam ser perfeitamente rastreados. De igual modo,



relatou a regularidade do procedimento licitatório e a realização do objeto da contratação, sem falhas qualitativas ou quantitativas nos serviços e sem indícios de sobrepreços e superfaturamento. Por esse motivo a equipe de fiscalização propôs o encaminhamento dos autos à Secretaria de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), para consolidação do trabalho, conforme mencionado anteriormente.

Feito este breve resumo, **passo a decidir**.

Manifesto-me de acordo com as propostas formuladas pela equipe de auditoria, tendo em vista que não foram identificadas ocorrências que justifiquem medidas adicionais.

Sendo assim, após as comunicações processuais pertinentes, os presentes autos devem ser enviados à Seinc, com a devida urgência, para a consolidação prevista Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-Plenário.

Com essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1531/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.305/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de Osasco/SP.
5. Relator: 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 auditoria de conformidade realizada no âmbito do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais (“Emendas PIX”) referentes aos exercícios de 2020 a 2024, nos serviços de requalificação da malha viária, de sinalização horizontal, troca de guias e sarjetas em diversas ruas no município de Osasco/SP;

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. encaminhar os autos à Seinc, para subsidiar a consolidação prevista Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-Plenário, com posterior arquivamento dos autos; e

9.2. dar ciência deste acórdão aos interessados.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1531-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 003.652/2025-4

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Advocacia -Geral da União; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Banco Central do Brasil; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados; Casa da Moeda do Brasil; Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Norte; Defensoria Pública da União; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Fundação Nacional dos Povos Indígenas; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Instituto Nacional de Tecnologia da Informação; Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Hadad; Justiça Federal Em Pernambuco; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério dos Transportes; Petróleo Brasileiro S.a.; Polícia Rodoviária Federal; Presidência da República; Secretaria de Gestão e Inovação; Secretaria de Governo Digital; Serviço Federal de Processamento de Dados; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Federal da 6ª Região; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal Fluminense

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AQUISIÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. FRAGILIDADES NA ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS. PESQUISAS DE



PREÇOS DEFICIENTES. FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA SELEÇÃO DE FORNECEDORES. ORÇAMENTOS DISPERSOS. USO INADEQUADO DE METODOLOGIAS DE MEDIÇÃO (COMO EXEMPLO, UNIDADES DE SERVIÇOS TÉCNICOS). DESCONSIDERAÇÃO DE REFERÊNCIAS DE MERCADO VANTAJOSAS. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES. FRAGILIDADES NO USO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E DE SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA. FRAGILIDADES NO ALINHAMENTO ENTRE AS CONTRATAÇÕES E O PLANO DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. FRAGILIDADE NA PUBLICIDADE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) (peça 91), que contou com os dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 92 e 93):

“Trata-se de acompanhamento das aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação (TI) de órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), com objetivo de realizar sistemática e tempestivamente o controle das aquisições, mitigando a ocorrência de desperdício de recursos públicos. Esta fiscalização corresponde ao sexto ano de execução do trabalho, o que demonstra um compromisso contínuo com a eficiência, a eficácia, a economicidade e a transparência na gestão pública.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

2. *Em cumprimento ao Acórdão 316/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, foi realizada a presente fiscalização com o objetivo de acompanhar os processos de aquisições de TI em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inclusive Tribunais Superiores, nas Casas do Congresso Nacional e nos órgãos do Ministério Público, no período compreendido entre 6/3/2025 e 6/3/2026.*

II.2. Visão geral do objeto

3. *Este acompanhamento tem como objeto as aquisições de bens e serviços na área de TI, promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A importância desse acompanhamento é acentuada pelos riscos inerentes às licitações de TI, vivenciados em um contexto de rápida e constante atualização e inovação tecnológica e de complexidade na estimativa de preços para serviços especializados. Esses fatores podem levar a contratações inadequadas ou antieconômicas, caso os respectivos riscos não sejam devidamente tratados.*

4. *Nesse sentido, a atuação preventiva, antes da realização dos pregões ou das contratações, tem se mostrado a estratégia mais eficaz para evitar prejuízos que seriam difíceis de recuperar posteriormente. Essa abordagem proativa tem sido consistentemente evidenciada nos acompanhamentos realizados nos ciclos anteriores, a saber:*

Ciclo	TC	Acórdão	Relator
2019-20	013.768/2019-0	915/2020 PL	Ministro Substituto André Luís
2020-21	016.997/2020-4	1756/2021 PL	Ministro Substituto André Luís
2021-22	012.966/2021-5	823/2022 PL	Ministro Bruno Dantas
2022-23	007.482/2022-1	2185/2023 PL	Ministro Substituto Marcos Bemquerer



2023-24	003.597/2023-7	1432/2024 PL	Ministro Jorge Oliveira
2024-25	005.467/2024-1	1299/2025 PL	Ministro Jhonatan de Jesus

Quadro 1 - Relação de ciclos de acompanhamentos

5. Para a realização deste trabalho, seguiram-se os normativos e a jurisprudência referentes a contratações no âmbito da APF, em especial: i) as Leis 14.133/2021 e 13.303/2016; ii) os Decretos 11.462/2023 e 10.947/2022; iii) as instruções normativas 94/2022 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME) e 65/2021 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia; iv) as Resoluções 468/2022 do Conselho Nacional de Justiça, 283/2024 do Conselho Nacional do Ministério Público e 41/2022 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR); e v) os Acórdãos 2.037/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 1.508/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

6. O presente acompanhamento teve por objetivo dar continuidade ao trabalho de acompanhar os processos de aquisições na área de TI em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inclusive nos Tribunais Superiores, nas Casas do Congresso Nacional e nos órgãos do Ministério Público, de modo a realizar, de forma sistemática e tempestiva, o controle das aquisições realizadas pela administração e mitigar a ocorrência de desperdício de recursos.

7. 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:

- Questão 1: Pode-se afirmar que o planejamento da contratação contém elementos que mitiguem riscos de antieconomicidade por fragilidades qualitativas?
- Questão 2: Pode-se afirmar que o planejamento da contratação contém elementos que mitiguem riscos de antieconomicidade por fragilidades quantitativas?
- Questão 3: Pode-se afirmar que a contratação contém elementos de alinhamento com o Plano de Contratações Anual (PCA)?
- Questão 4: Pode-se afirmar que a contratação contém elementos de alinhamento com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC)?

II.4. Metodologia utilizada

8. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010 e alterações posteriores) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009). Além delas, foi utilizada a Portaria-Segecex 27/2016 e, subsidiariamente, a Portaria-TCU 296/2018.

9. Este acompanhamento fundamentou-se em consultas diretas à base de dados do novo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), pesquisas no Diário Oficial da União (DOU), além do conhecimento adquirido nos acompanhamentos executados nos anos anteriores.

10. A partir das consultas realizadas nas bases de dados, a equipe de acompanhamento aplicou critérios de maior risco, relevância, materialidade e oportunidade para selecionar os editais de bens e serviços de TI em que deveria atuar, tais como: valor estimado e objetos com representações recorrentes no TCU (exemplo: contratação de serviços com remuneração baseada em Unidades de Serviços Técnicos [UST], ou denominações semelhantes). A materialidade mínima para seleção e aprofundamento das contratações foi definida em R\$ 2.000.000,00. Porém, alguns casos específicos com valores inferiores foram fiscalizados por representarem outros riscos considerados altos pela equipe de fiscalização.



11. É pertinente destacar que este acompanhamento não abrangeu a análise de 100% dos editais de TI que se enquadravam nos critérios de materialidade devido à limitação de recursos humanos dedicados ao trabalho. Por tal razão, foram aplicados critérios de risco para excluir alguns desses editais da análise.

12. Registre-se que o presente acompanhamento não analisou, de forma sistemática, os editais com objetos considerados como commodities de TI (desktops, notebooks, outsourcing de impressão etc.), tendo em vista a existência de acompanhamento semelhante realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) que engloba esse tipo de objeto (TC 009.250/2025-5).

13. Ademais, a análise dos editais selecionados e seus respectivos anexos não foi exaustiva. Nesse contexto, priorizando a tempestividade e o caráter preventivo, ao identificar riscos em determinada contratação, a atuação inicial ocorreu por meio de envio de ofício para as organizações contratantes pelo Sistema Conecta-TCU. Em relação aos ofícios, o conteúdo esteve relacionado a:

13.1. diligências, com requisições de informações e documentos, destinadas à obtenção de subsídios adicionais e documentos necessários para dirimir dúvidas, permitindo o aprofundamento da análise de riscos e um maior conhecimento do objeto da licitação; ou

13.2. comunicações de indícios de vulnerabilidades para análise crítica dos gestores, de caráter preventivo, com o intuito de alertar as organizações sobre falhas ou riscos identificados.

14. O envio dos ofícios de comunicação de indícios de vulnerabilidades para análise crítica dos gestores, em consonância com o art. 169 da Lei 14.133/2021, teve também como pressuposto a atuação das duas primeiras linhas de defesa (incisos I e II do referido artigo), das quais espera-se a prática contínua e permanente de gestão de riscos e controle preventivo. Ao comunicar riscos identificados pela equipe deste acompanhamento – riscos que podem não ter sido identificados pela organização, dada a complexidade inerente aos objetos das licitações –, espera-se que haja a devida análise crítica das informações recebidas e, conseqüentemente, a tempestiva gestão dos riscos confirmados. Ressalta-se, ainda, que os ofícios de comunicação de indícios de vulnerabilidades se destinaram a apenas comunicar informações consideradas importantes para a análise crítica dos gestores, não se tratando, portanto, de determinações ou recomendações.

15. Quando necessárias, também foram realizadas reuniões por meio de videoconferência com os gestores, a fim de esclarecer dúvidas específicas e/ou apresentar os riscos identificados nos editais e nos termos de referência (TR) analisados. Em diversas ocasiões, os próprios gestores decidiram suspender e/ou revogar o certame a fim de ajustar os instrumentos convocatórios, após tomarem conhecimento dos riscos existentes.

16. Ressalta-se que os ofícios expedidos, bem como as respectivas respostas encaminhadas pelos órgãos e entes diligenciados, não foram juntados aos autos principais deste processo. Todavia, toda essa documentação permanece integralmente disponível para consulta no sistema e-TCU, no âmbito do TC 003.652/2025-4, por meio do seguinte percurso: “Fiscalizações >> Número Fiscalis 30/2025 >> Ofícios e Respostas”.

17. Quanto ao levantamento de informações preliminares para desenvolver cada análise de contratação, foram frequentemente utilizadas ferramentas de apoio de:

17.1. Inteligência Artificial (IA) Generativa e grandes modelos de linguagem (LLM), com o uso específico de soluções de IA generativa, como o ChatTCU²³, para aprofundamento e entendimento dos objetos das contratações. Essas ferramentas possibilitaram, por exemplo, o alcance de sínteses de documentações volumosas; a comparação entre produtos de diferentes fabricantes; a verificação inicial da existência de indícios de requisitos restritivos, confrontando os objetos com as principais

²³ O ChatTCU é uma ferramenta de inteligência artificial desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para auxiliar nas atividades diárias dos servidores e colaboradores. Ele funciona como um chatbot, ou seja, uma aplicação que simula uma conversa humana, permitindo que usuários obtenham respostas e orientações rápidas sobre serviços administrativos, jurisprudência selecionada, normativos, entre outros temas relevantes ao TCU e sua atuação. <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/publicacao-institucional>



soluções de mercado; e a busca por preços praticados no mercado. Dada a complexidade e as frequentes mudanças de paradigma inerentes às soluções de TIC, essas ferramentas de IA aumentaram a eficiência da equipe e possibilitaram direcionamento dos esforços na construção de análises mais profundas;

17.2. *Banco de Dados (PNCP e Compras fase externa), nas quais foram feitas consultas em bases de dados mantidas no ambiente LabContas²⁴, a fim de apoiar as análises desta equipe de acompanhamento, proporcionando a coleta de contratações similares e de preços praticados na Administração; e de*

17.3. *Coleta de preços, tais como sites internacionais e pricelists (listas de preços oficiais), que possibilitaram a ampliação das cestas de preços dos objetos e, com isso, a melhoria das análises críticas em relação às pesquisas de preços nas contratações acompanhadas.*

18. *Por fim, foram encaminhados 140 ofícios de requisição aos órgãos ou entidades responsáveis pelas contratações selecionadas para análise com o objetivo de obter informações adicionais referentes ao respectivo processo de licitação. Houve 24 reuniões por meio de videoconferência com 23 organizações diferentes. Além disso, gestores de 40 organizações revogaram e/ou suspenderam e/ou adiaram 42 editais após a equipe deste acompanhamento ter apresentado os respectivos riscos identificados (peça 64).*

II.5. Limitações inerentes à auditoria

19. *Em determinados momentos, o número de licitações em andamento ultrapassou a capacidade de análise da equipe de fiscalização, sendo necessário selecionar, para análise mais detalhada, as licitações que, em princípio, apresentavam maior risco.*

20. *Outra limitação identificada foi a ocorrência de falhas na carga de dados na base do ambiente LabContas, o qual é utilizado diariamente para a coleta das licitações a serem analisadas. Ao longo deste ciclo de acompanhamento, registraram-se pelo menos 55 ocorrências desse tipo de falha. Cada uma dessas interrupções impacta negativamente a tempestividade da atuação deste acompanhamento, uma vez que provoca atrasos, por horas ou até por dias, na realização das análises preliminares diárias. Esse efeito compromete a regularidade e a continuidade do fluxo de trabalho, reduzindo a rapidez com que as informações podem ser examinadas e tratadas.*

II.6. Volume de recursos fiscalizados

21. *O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R\$ 3.492.870.905,67. O quadro analítico encontra-se acostado à peça 65 (sigilosa) e 67 destes autos.*

22. *Em decorrência de algumas licitações com valores sigilosos (art. 34 da Lei 13.303/2016 e art. 24 da Lei 14.133/2021) não terem sido concluídas até o momento da elaboração deste relatório, foram criadas cópias das peças 63 e 67 (sigilosas), as quais foram acostadas como as peças 85 e 68, respectivamente, com valores sigilosos tarjados.*

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

23. *O total de benefícios quantitativos possíveis de serem apurados foi de R\$ 487.582.886,97, calculados conforme consta na peça 66.*

24. *O benefício qualitativo da atuação preventiva no acompanhamento de licitações, embora de difícil mensuração, pode ser observado em vários aspectos. De forma geral, destaca-se:*

24.1. *aprimoramento da pesquisa de preços e redução do risco de antieconomicidade, tendo em vista a ampliação e qualificação da pesquisa de preços, a maior precisão na metodologia de cálculo de quantitativos e o detalhamento aprofundado dos custos;*

24.2. *aperfeiçoamento do planejamento das contratações e ampliação do conhecimento sobre riscos em contratações de TIC, com a disseminação de conhecimento e boas práticas, alcançando*

²⁴ O LabContas é o Laboratório de Informações para o Controle do TCU, uma plataforma centralizada que armazena, cruza e analisa dados da administração pública para aumentar a eficiência e agilidade nas ações de fiscalização. Ele reúne grandes bases de dados, oferecendo ferramentas avançadas de analytics e inteligência artificial para auditar recursos



equipes de licitação, pregoeiros e auditoria interna, além das equipes de TIC, o que contribui para a identificação, avaliação e mitigação dos riscos ainda em etapas iniciais dos processos de contratação;

24.3. fortalecimento dos controles internos, gestão de riscos e atuação das linhas de defesa, em consonância com o art. 169 da Lei 14.133/2021, a partir da atuação deste acompanhamento, que tem natureza preventiva e pautada na análise de riscos; e

24.4. aumento da expectativa de controle, incentivando a conformidade, a gestão de riscos e melhor gestão dos recursos públicos.

25. Por fim, cabe ser registrado, que deixaram de ser somados ao total de benefícios quantitativos desta fiscalização os valores estimados de licitações que foram revogadas ou que estavam suspensas no momento da elaboração deste relatório e que, segundo seus gestores, teriam seus processos de planejamento retomados em data ainda incerta. Dessa forma, essas licitações, que totalizam R\$ 480,1 milhões, serão acompanhadas ao longo do próximo ciclo de acompanhamento (peças 67 e 68).

II.8. Resultado do questionário de avaliação da fiscalização

26. A fim de apreciar a qualidade da presente fiscalização, foi enviado aos gestores participantes um questionário solicitando sua avaliação. O questionário do presente acompanhamento foi enviado, em 6/2/2026, para dezessete organizações, com as quais foram realizadas reuniões ou para as quais foram enviados ofícios de comunicação de indícios de vulnerabilidades, ao longo do período do presente acompanhamento. Foram recebidas respostas de quinze organizações, o que representa uma taxa de participação de 88%, cujo resumo consta a seguir.

Aspectos da fiscalização	DT	D	C	CT	NA
O trabalho deste acompanhamento foi útil para identificar e mitigar os riscos na contratação analisada.			12,5%	87,5%	
O trabalho deste acompanhamento foi útil para identificar oportunidades de melhoria nos controles internos da organização.				100%	
As requisições de informações (ou as comunicações de informações para análise crítica dos gestores) feitas pela equipe de acompanhamento foram claras e pertinentes ao objetivo do trabalho.			25%	75%	
A reunião realizada contribuiu para o entendimento dos riscos e desafios relacionados às contratações na área de TI.			6,25%	62,5%	31,25%
Os riscos apresentados pela equipe de acompanhamento durante a reunião foram explicados de forma clara e didática.			6,25%	68,75%	25%
No geral, estou satisfeito com os resultados do acompanhamento.			6,25%	93,75%	

Quadro 2 - Consolidação das avaliações dos gestores acerca deste acompanhamento.

Legenda: DT: discordo totalmente; D: discordo; C: concordo; CT: concordo totalmente; NA: não sei/Não se aplica

27. Conforme pode ser observado no Quadro 2, respostas favoráveis ao presente trabalho foram predominantes. Ao ponderar os percentuais, somando-se as respostas do tipo “concordo” e “concordo totalmente”, restou demonstrado que quase a totalidade das respostas foi positiva.

28. Além das respostas objetivas, havia espaço para que os gestores apresentassem comentários livres, os quais, de forma geral, foram muito positivos. A seguir, são transcritos excertos de algumas avaliações feitas:

[Avaliação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, peça 90, p.16-18]

Comentário 1: No entendimento desta área, o acompanhamento realizado pela AudTI mostrou-se determinante para a reavaliação dos critérios de dimensionamento da equipe necessária à adequada execução contratual. As



revisões promovidas conferiram maior acurácia técnica à definição das demandas efetivas do ajuste, ensejando a racionalização da alocação de recursos humanos e a consequente otimização dos recursos orçamentários, em observância aos princípios da eficiência e da economicidade.

Comentário 2: Nesta planilha demonstra-se que o edital inicialmente publicado (Edital nº 90002/2025) possuía estimativa de custo no valor de R\$ 18.518.255,04 (dezoito milhões, quinhentos e dezoito mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e quatro centavos). E, após reunião realizada com a equipe da AudTI, foram promovidas revisões no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e na pesquisa de preços. Como resultado dessas adequações a nova estimativa da licitação foi reduzida para R\$ 8.180.044,56 (oito milhões, cento e oitenta mil, quarenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), representando uma economia de aproximadamente 56%. Dessa forma, o acompanhamento realizado pela AudTI contribuiu diretamente para uma reavaliação dos critérios de dimensionamento da equipe necessária à execução contratual, bem como para o aprimoramento da pesquisa de preços referente ao item de Gerenciamento dos Serviços. As revisões implementadas permitiram maior precisão técnica na definição das necessidades e resultaram em significativa otimização dos recursos orçamentários.

[Avaliação do Conselho Federal de Psicologia, peça 90, p.44]

As orientações da Suprema Corte de Contas foram fundamentais para o resultado do Pregão nº 90004/2025 e para as demais licitações de TI realizadas pelo CFP. A partir dela, a área técnica demandante passou a priorizar as possibilidades de padronização e economia oferecidas pelo Governo Federal. Além disso, a republicação do edital sob a orientação da Corte permitiu que auxiliássemos outros dois Conselhos Regionais de Classe em demandas da mesma natureza.

[Avaliação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, peça 90, p.21]

Esta Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI/SE) agradece a parceria do TCU e entende que estas reuniões preventivas são relevantes para aprimoramento dos processos de contratações.

[Avaliação da Fundação Universidade Federal do Amapá, peça 90, p.2-3]

Comentário 1: O trabalho de acompanhamento realizado mostrou-se relevante e efetivo, contribuindo de forma significativa para a identificação e mitigação de riscos na contratação, bem como para o aprimoramento dos controles internos da organização. As reuniões realizadas e as orientações apresentadas pela equipe de fiscalização possibilitaram melhor compreensão dos riscos e desafios inerentes às contratações na área de TI, com exposições claras e didáticas.

Comentário 2: Registra-se que os trabalhos de fiscalização do TCU no campo das contratações de TIC têm desempenhado papel estruturante na indução de boas práticas, na mitigação de riscos e no aprimoramento da governança digital, contribuindo de forma relevante para a eficiência, economicidade e conformidade das contratações públicas, sem prejuízo do contínuo aperfeiçoamento metodológico e institucional.

[Avaliação do Ministério das Cidades, peça 90, p.34]

O trabalho de acompanhamento do TCU foi fundamental para a identificação de riscos importantes no processo de contratação, os quais subsidiaram a decisão de revogação do pregão eletrônico em pauta. Ao atuar de modo preventivo, o TCU permite que a Administração Pública identifique oportunidades de melhoria tempestivamente, mitigando o risco de desperdício de recursos públicos. A ação da corte de contas permite apresentar a identificação dos riscos de forma didática a diversos níveis hierárquicos e com múltiplos atores do processo que tem competências e conhecimentos distintos. Isso ganha muita importância especialmente em matérias cujo conhecimento é muito específico, a exemplo da Tecnologia da Informação.

[Avaliação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada, peça 90, p.37]

Considero que esta ação de fiscalização preventiva do TCU representa um importante avanço na forma de atuação do Tribunal, o que contribuirá em muito no fortalecimento dos controles da administração pública. Sendo uma valiosa oportunidade de aprendizado para auditoria interna.

[Avaliação do Universidade Federal Fluminense, peça 90, p.39]

Entendemos que o processo foi de grande valia para a Instituição, permitindo a visualização de riscos importantes no processo de compras de TIC de uma forma extremamente didática. Como sugestão sugerimos a disponibilização dos slides apresentados na reunião.

III. Riscos identificados durante o acompanhamento

III.1. Introdução

29. Durante o período de realização deste trabalho, a equipe de acompanhamento analisou 133 editais de licitação, cujos objetos podem ser categorizados inicialmente em: hardware (50), software (45) e serviços (38), conforme Gráfico 1 a seguir.

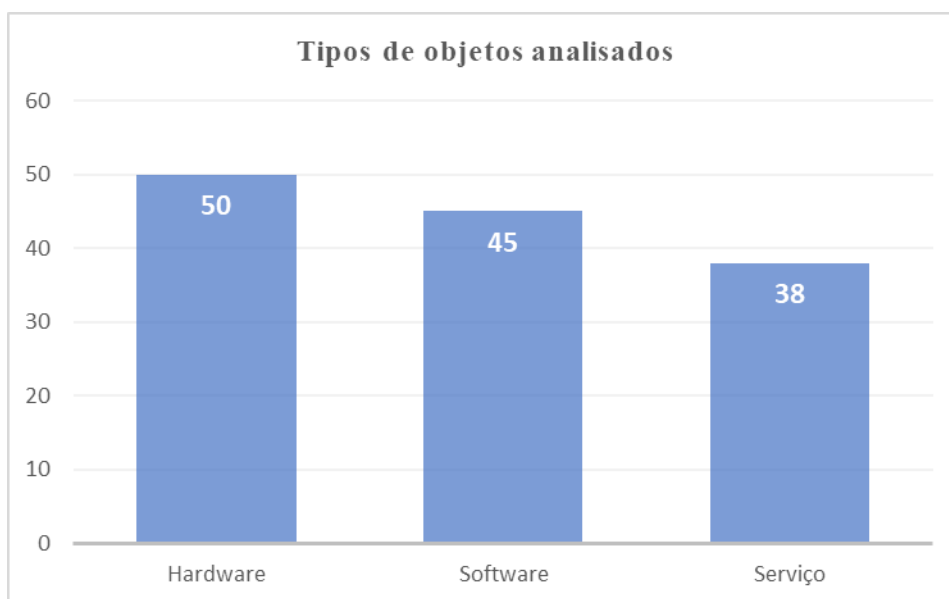


Gráfico 1 - Tipo de objetos analisados - Elaboração Própria

30. De forma complementar, as mesmas contratações podem ser classificadas de acordo com a natureza da organização contratante: Ministério Público (1); Outros (3); Conselho (7); Universidades e Institutos de Educação (14) Empresas Públicas (20); Administração Indireta (22); Judiciário (29) e Administração Direta (37), conforme Gráfico 2.

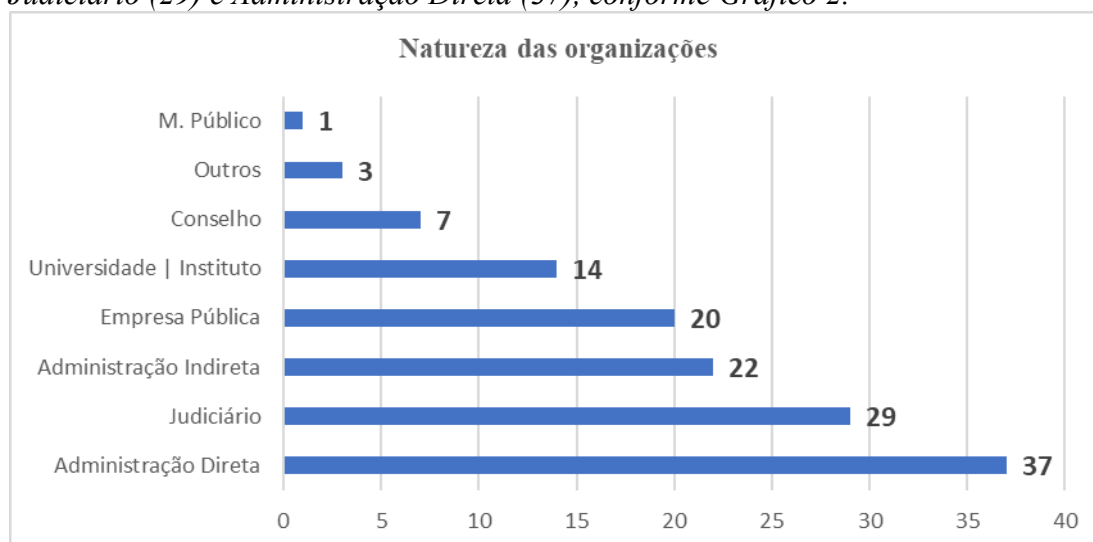


Gráfico 2 - Natureza das organizações - Elaboração Própria

III.2. Análise de riscos das contratações

31. As organizações que tiveram editais analisados e as respectivas informações dos editais constam na planilha acostada à peça 65 destes autos.

32. No decorrer das análises dos editais e das reuniões, foram compartilhados com os gestores riscos relevantes e que mereceriam o devido tratamento nos processos de contratação. A seguir, é apresentada uma síntese de alguns dos principais riscos encontrados ao longo deste ciclo de acompanhamento.

Quantitativo estimado

33. Um dos principais riscos analisados diz respeito ao quantitativo estimado da contratação. Nesse ponto, vale lembrar que o inciso IV do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o ETP deve conter a estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das respectivas memórias de cálculo e dos documentos que a fundamentam. Isso significa que o quantitativo estimado não pode ser definido de forma arbitrária; pelo contrário, deve estar respaldado por justificativas técnicas e evidências que demonstrem o critério adotado para sua definição. O



problema identificado, na maioria dos casos, não foi a inexistência do quantitativo, mas a falta de clareza quanto ao caminho adotado pela organização para chegar aos quantitativos estimados.

34. A equipe de acompanhamento constatou, em muitos dos processos analisados, em vez da fundamentação exigida pela norma, frequentemente era apresentada apenas uma tabela com os quantitativos de cada item, como se essa exposição, por si só, atendesse às exigências legais. Diante desse cenário, entre as solicitações de informação, tornou-se prática recorrente requerer os documentos relativos à memória detalhada de cálculo dos quantitativos, devidamente justificada e motivada, com a indicação das fontes utilizadas e das respectivas evidências.

35. A definição arbitrária dos quantitativos pode gerar impactos relevantes. Quando estimados acima da real necessidade, resultam em aquisições excessivas, com desperdício de recursos públicos; quando subestimados, podem levar à insuficiência do objeto contratado, exigindo aditivos contratuais ou até a realização de nova licitação.

36. O risco se intensifica nas atas de registro de preços que admitem adesões posteriores. A definição de quantitativos artificialmente elevados amplia o potencial de adesões e, como a ata não impõe a obrigatoriedade de contratação integral dos volumes previstos, verifica-se, em alguns casos, uma menor preocupação dos gestores em justificar adequadamente os quantitativos estabelecidos. Essa prática, além de contrariar o disposto na Lei n. 14.133/2021, tende a potencializar o desperdício de recursos públicos, especialmente em situações de sobrepreço, uma vez que os quantitativos informados superam a quantidade que a organização efetivamente pretende contratar. Inclusive foi identificado neste acompanhamento registro de manifestação de gestor indicando que o quantitativo elevado teria sido estimado com o propósito de viabilizar adesões.

Estimativa de preços e soluções ofertadas

37. Outro risco levantado refere-se à assimetria de informações no momento de realizar as cotações de preços com fornecedores. Essa situação ocorre porque as empresas consultadas, em geral, não detalham qual solução está ofertando e a composição de custos de maneira padronizada, dificultando a análise comparativa pela Administração. Como consequência, os orçamentos podem apresentar grandes variações, impossibilitando a formação de um preço estimado confiável. Além de prejudicar a transparência, as contratações ficam mais suscetíveis a questionamentos quanto à validade das propostas e ao surgimento de sobrepreço.

38. Essa situação já havia sido abordada no relatório de acompanhamento de ciclo anterior, ocasião em que foram propostas recomendações para sua mitigação. As orientações foram formalizadas por meio do Acórdão 1.432/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, direcionado à Secretaria de Governo Digital e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ambas vinculadas ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como ao Conselho Nacional de Justiça.

39. Em um dos casos analisados, em que a pesquisa de preços foi pautada pela consulta aos fornecedores, foi encontrada uma variação entre as cotações de 118% e 218% para os itens 1 e 2 do objeto, respectivamente. As propostas comerciais não detalhavam minimamente a composição dos preços dos referidos itens. Embora houvesse significativas variações (118% e 218%), os preços estimados foram definidos a partir da média das cotações, sem análise crítica exigida pela Instrução Normativa (IN) SEGES/ME 65/2021. Esta norma prevê que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados (art. 6º, § 4º). Após a atuação deste acompanhamento, a organização suspendeu o pregão.

40. Além da assimetria pela ausência de detalhamento da composição dos preços, há a assimetria pela ausência do detalhamento das soluções ofertadas nas propostas comerciais. Houve pregões em que, nas cotações dos fornecedores no contexto da pesquisa de preços, não foram identificadas informações mínimas sobre a solução específica ofertada, tais como: nome e identificador unívoco, elementos que fazem parte da solução (hardware, software e serviços). Nessa esteira, as propostas poderiam se referir a produtos de qualidade aquém ou além da necessidade das organizações.



41. A assimetria de informações dificulta para a Administração avaliar se a oferta efetivamente atende proporcionalmente às suas necessidades e se os preços são razoáveis ou compatíveis com os de mercado.

Escolha dos fornecedores a serem consultados

42. Ainda no contexto da assimetria de informações, destaca-se a falta de transparência quanto à justificativa da escolha dos fornecedores consultados. A IN SEGES/ME 65/2021 preconiza a necessidade de se justificar a escolha dos fornecedores (art. 3º, VIII c/c art. 5º, IV). Em concreto, verificou-se a utilização de cotações de empresas cuja escolha não foi justificada. Durante a análise, não foram encontradas informações mínimas que pudessem suportar a verificação da capacidade técnica de fornecedores consultados, tais como: (i) portfólio de produtos e serviços; (ii) parceiros comerciais; (iii) principais clientes, tanto privados quanto públicos; e (iv) registro de contratos públicos no Portal da Transparência. Sem a justificativa da escolha, não é possível avaliar se os critérios adotados pela equipe de contratação foram razoáveis ou não.

43. A título ilustrativo da relevância de se justificar adequadamente a escolha dos fornecedores, em uma licitação destinada à contratação de serviços de atendimento ao usuário, com valor estimado em R\$ 7,9 milhões, verificou-se que a pesquisa de preços incluiu, ao menos em parte, empresas para as quais não foram identificados elementos mínimos que comprovassem capacidade para a prestação do serviço. Uma das empresas consultadas, por exemplo, possuía capital social de apenas R\$ 5 mil, endereço registrado em um apartamento residencial na região administrativa de Aguas Claras, em Brasília, e não apresentava registros de contratos públicos no Portal da Transparência ou no Diário Oficial. Diante desse cenário, em reunião com os gestores reforçou-se a importância da adoção de critérios objetivos e transparentes na seleção das empresas consultadas na pesquisa de preços, em conformidade com o que estabelece a IN SEGES/ME n. 65/2021.

Catálogos de soluções de TIC

44. Também foram identificados riscos de sobrepreço em situações em que era possível prever a solução a ser contratada, enquanto outras contratações públicas apresentavam valores significativamente inferiores ou estavam contempladas no Catálogo de Soluções de TIC com Condições Padronizadas. Esse catálogo reúne acordos firmados entre o governo federal e grandes fabricantes de software, estabelecendo preços máximos para os respectivos produtos. Embora apenas as organizações integrantes do Sisp sejam obrigadas a seguir esses valores, outras entidades podem se beneficiar desses preços por meio de Acordos Corporativos. Nesses casos, a equipe de acompanhamento comunicou aos gestores que os preços previstos no catálogo eram inferiores aos estimados na contratação analisada e que a adesão aos acordos existentes poderia proporcionar condições mais vantajosas para a Administração Pública.

Unidade de Serviço Técnico (UST) e outras unidades de medidas

45. Foram considerados os riscos inerentes ao uso da metodologia chamada Unidade de Serviço Técnico (UST e similares), os quais já foram tratados com profundidade no Acórdão 2.037/2019–TCU–Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, e no Acórdão 1.508/2020–TCU–Plenário, de relatoria do Ministro Substituto André de Carvalho. Com o intuito de atender às recomendações desses dois acórdãos, a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos mantém a Portaria SGD/MGI 750/2023 e a Portaria 1.070/2023, que tratam de modelos de contratação de serviços com metodologias que mitigam os riscos apontados naqueles acórdãos.

46. Por exemplo, a Portaria SGD/MGI 1.070/2023, que trata de contratações de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC, orienta os órgãos a absterem-se de criar unidades de medida de forma unilateral, sem a avaliação técnica, econômica e de padronização. Um dos objetivos dessa exigência é evitar a disseminação, entre as organizações, do uso de unidades de medida com nomenclaturas iguais, mas com composições distintas, como aconteceu com a Unidade de Serviço Técnico (UST), o que aumentaria o risco de propagação de distorções.

47. Contudo, em uma das contratações analisadas neste acompanhamento, cujo objeto era abarcado pela Portaria SGD/MGI 1.070/2023, foi utilizado um modelo híbrido de medição dos

serviços em que se estabelecia uma unidade de medida (horas de serviço técnico – HST) sem consulta prévia à SGD, o que caracterizou, portanto, o risco de não-conformidade com a norma.

48. *No mesmo sentido, essa não-conformidade traz consigo o risco de antieconomicidade, na medida em que as boas práticas normatizadas não são seguidas. Isso porque, na definição do preço unitário da HST, a organização fez apenas a média das cotações de preços ofertados por fornecedores, as quais apresentavam uma variação superior a 200% entre elas. Mesmo assim, a organização não realizou uma análise crítica dos preços ofertados nem do preço final estimado. A título de exemplo, uma análise crítica poderia contemplar o detalhamento dos perfis profissionais que atuariam nos respectivos serviços, tanto do ponto de vista qualitativo (experiência profissional exigida) e quantitativo (quantidade de profissionais por perfil, salário e custo por profissional), o que não foi feito no caso concreto. Dessa forma, a organização, ao não seguir a orientação de abster-se de criar unidades de medida de forma unilateral, aumentou o risco de antieconomicidade. Após a atuação deste acompanhamento com a comunicação desse risco para a organização, o pregão em comento foi suspenso.*

49. *Assim, é importante ressaltar que, nas contratações utilizando UST e similares, foram identificados riscos apontados nos respectivos acórdãos, tais como: (i) assimetria de informações; (ii) ausência da planilha de custos e formação de preços; (iii) pesquisa de preços sem o detalhamento da composição do valor unitário da UST; (iv) catálogos de serviços sem a memória de cálculo do esforço demandado para cada serviço; (v) ausência de estudo de viabilidade ou razoabilidade econômica da execução contratual, considerando o custo de cada serviço demandado e pago em UST em face da prática adotada no mercado; e (vi) antieconomicidade.*

50. *Tendo em vista o arcabouço trazido pelos referidos acórdãos e portarias da SGD, ao longo da execução deste acompanhamento, apesar de ter havido licitações utilizando UST e similares, foi possível observar a diminuição da ocorrência desse tipo de contratações com a utilização de tais metodologias, em comparação com os ciclos anteriores deste acompanhamento.*

Conclusão

51. *Resumidamente, os riscos identificados, como a superestimativa de quantitativos em atas de registro de preços, a ausência de estudos técnicos preliminares consistentes, a assimetria de informações nas pesquisas de preços, a falta de justificativa na escolha de fornecedores, o uso acrítico de orçamentos variados, a desconsideração de referências de mercado mais vantajosas (contratações públicas e o Catálogo de Soluções de TIC, por exemplo) e a adoção de metodologias de medição de serviços em desconformidade com normas e boas práticas, elevam a probabilidade de contratações com sobrepreço, preços pouco confiáveis, soluções inadequadas e condições contratuais desvantajosas. Tal cenário configura risco de antieconomicidade, com aplicação ineficiente e desproporcional dos recursos públicos.*

52. *Considerando esse panorama, a seguir são descritos relatos mais detalhados de contratações específicas.*

III.3. Contratação Ministério da Saúde

53. *Trata-se do Pregão 90218/2025, promovido pelo Ministério da Saúde (MS) para contratação de serviços técnicos especializados de operação de infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e serviços técnicos especializados de atendimento ao usuário de TIC, pelo período de doze meses e com orçamento estimado em R\$ 19,6 milhões (peça 19). Inicialmente, a contratação estava estimada em R\$ 112,4 milhões para um período de 24 meses (peça 18).*

54. *A atuação deste acompanhamento ocorreu ainda na fase de planejamento da contratação. Em 1º/8/2025, de forma preventiva, a equipe, com base em critérios como fragilidades de governança em contratações identificadas em determinadas organizações, materialidade e informações constantes do Plano Anual de Contratações (PCA), solicitou, por meio de ofícios, o acesso aos processos de planejamento de diversas organizações, entre as quais o MS (peças 13 e 14).*

55. *O MS disponibilizou acesso integral ao processo de planejamento da contratação, registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Após a análise dos artefatos de planejamento, a equipe*



identificou riscos de sobrepreço, fragilidades na justificativa dos quantitativos, passíveis de conduzir a uma contratação antieconômica, e potenciais restrições à competitividade do certame. Em razão dessas constatações preliminares, foi solicitada reunião com a equipe responsável pelo planejamento, bem como com as áreas de controle interno e de licitação.

56. *Antes de detalhar os riscos identificados, cabe registrar o contexto em que se insere a contratação em tela, considerando que o TCU já atuou anteriormente em objetos de natureza semelhante no âmbito do MS. A nova contratação tem por objetivo substituir três contratos vigentes, sendo que dois deles foram firmados após atuação do TCU, em 2018, ocasião em que foram identificados indícios de superfaturamento decorrentes da adoção da metodologia UST (Unidade de Serviço Técnico) (TCs 031.439/2018-7 e 039.777/2019-7).*

57. *À época, o MS mantinha contrato vigente (19/2014) para a prestação de serviços de natureza semelhante ao objeto em tela, no valor de R\$ 88,7 milhões anuais, com desembolso mensal aproximado de R\$ 7,3 milhões. Consta da instrução que propôs a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial a identificação de diversas irregularidades nos pagamentos efetuados.*

58. *Registre-se que o TCU já havia determinado, em sede de cautelar, que o MS se abstinhasse de efetuar pagamentos mensais, no âmbito do referido contrato, que excedessem o montante de R\$ 2.959.133,27, em razão de indícios de que os valores excedentes configurariam sobrepreço. Desse modo, o valor anual estimado da contratação corresponderia a aproximadamente R\$ 35,5 milhões.*

59. *Em 26/11/2019, o MS realizou a sessão de lances do pregão destinado à substituição do Contrato 19/2014. Como resultado dessa licitação, foram firmados dois contratos, ambos com valores anuais: o Contrato 2/2020, no montante de R\$ 923.837,64, e o Contrato 3/2020, no valor de R\$ 14.550.725,98, totalizando R\$ 15.474.563,62. Merece destaque que os valores das novas contratações correspondem a aproximadamente 43,6% do montante fixado na medida cautelar determinada pelo TCU (R\$ 14,5 milhões em relação a R\$ 35,5 milhões) e 17,4% do valor do contrato substituído (R\$ 88.796.658,94). Registre-se, ainda, que os dois contratos firmados em substituição ao Contrato 19/2014 ampliaram o escopo originalmente contratado, ao incluir o atendimento aos hospitais federais no Estado do Rio de Janeiro.*

60. *A diferença expressiva, de quase cinco vezes, entre o valor da contratação anterior (19/2014) e o das duas novas contratações realizadas em 2020 poderia, em tese, indicar risco de inexecuibilidade. Contudo, ambos os contratos foram sucessivamente renovados até 2025, sem notícias relevantes de impacto na qualidade do serviço prestado, o que afastaria, a princípio, tal hipótese.*

61. *Por fim, cabe registrar que os problemas identificados no Contrato 19/2014 foram identificados no âmbito de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo objetivo consistiu em avaliar a conformidade das aquisições de TI desde a fase de planejamento até a etapa de execução contratual. Como resultado desse trabalho, foi prolatado o Acórdão 2.037/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman. Esse acórdão, juntamente com o Acórdão 1.508/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto André de Carvalho, estabeleceu uma série de recomendações à Secretaria de Governo Digital (SGD) do antigo Ministério da Economia, no sentido de que fosse avaliada a adequação do uso da metodologia UST.*

62. *Nesse contexto, em atendimento às recomendações do TCU, a SGD elaborou o Modelo de Contratação de Serviços de Operação de Infraestrutura e de Atendimento a Usuários de TIC, de utilização obrigatória pelas organizações integrantes do Sisp. O referido modelo estabelece uma série de orientações para o planejamento desse tipo de contratação, incluindo diretrizes para a estimativa do valor da contratação. O modelo foi normatizado por meio de portaria, sendo atualmente disciplinado pela Portaria SGD/MGI 1.070/2023, posteriormente atualizada pela Portaria SGD/MGI 6.055, de 26 de agosto de 2025.*

63. *O modelo de pagamento estabelecido na Portaria prevê remuneração fixa mensal, condicionada ao cumprimento de níveis mínimos de serviço previamente definidos. Embora a execução contratual seja mensurada com base em resultados, o valor estimado da contratação é estabelecido a partir da definição prévia das quantidades e dos perfis profissionais mínimos*

necessários à prestação dos serviços, os quais constituem a base da metodologia de formação de preços adotada.

64. *O modelo de contratação disciplinado pela referida Portaria, ainda que não preveja dedicação exclusiva de mão de obra, adota uma metodologia de formação de preços orientada por custos, fundada na premissa de que a mão de obra especializada constitui o principal insumo da contratação. Essa lógica aproxima-se da sistemática tradicional de orçamentação de obras públicas, adotada em referenciais como o Sinapi e o Sicro, nos quais o orçamento é construído a partir da identificação dos insumos básicos e de seus respectivos custos unitários.*

65. *No âmbito das obras públicas, apuram-se inicialmente os custos diretos dos insumos, como materiais, equipamentos e mão de obra, para, posteriormente, aplicar-se o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), destinado a contemplar despesas indiretas, tributos e margem de lucro. De forma análoga, no modelo da SGD, parte-se do Salário de Referência, considerado o insumo base, sobre o qual incide o denominado Fator K.*

66. *O Fator K exerce função similar à do BDI, porém com escopo ampliado, uma vez que agrega, em um único multiplicador, não apenas despesas indiretas, tributos e lucro, mas também encargos sociais e trabalhistas, além de benefícios diretos da categoria profissional, tais como auxílio-alimentação e auxílio-transporte. Assim, embora a execução contratual seja aferida por níveis de serviço e resultados entregues, a estimativa do valor máximo da licitação é estruturada segundo uma racionalidade típica de custos, podendo ser sinteticamente representada pela expressão: Preço estimado = Somatório (Salário de Referência de cada perfil profissional × Fator K).*

67. *Adicionalmente, caso sejam necessários outros insumos além da mão de obra, como softwares destinados a apoiar a execução contratual, a Portaria orienta que os valores correspondentes a esses custos sejam estimados mediante a realização de pesquisa de preços, em conformidade com a Instrução Normativa Seges/ME 65/2021.*

68. *Nessa perspectiva, assim como ocorre na orçamentação de obras públicas com base em referenciais como o Sinapi e o Sicro, fragilidades na definição dos quantitativos ou na estimativa dos insumos repercutem diretamente no valor global da contratação. No modelo da SGD, embora a execução contratual seja aferida por níveis de serviço e resultados entregues, a superestimação de quantitativos ou a inadequada definição dos perfis profissionais mínimos implica elevação automática do valor estimado da licitação, uma vez que o preço decorre diretamente da multiplicação do Salário de Referência pelo Fator K. Desse modo, eventuais deficiências na etapa de planejamento, especialmente na quantificação da força de trabalho necessária, podem resultar em sobrepreço e comprometer a economicidade da contratação.*

69. *Para enfrentar esse cenário, a Portaria orienta o gestor a realizar levantamento de dados históricos, análise de contratos anteriores, bem como a considerar os níveis mínimos de serviço exigidos e a complexidade técnica das atividades, de modo a fundamentar, de forma objetiva e consistente, a estimativa dos perfis profissionais e de seus respectivos quantitativos necessários à adequada prestação dos serviços.*

70. *Uma vez contextualizado o ambiente da nova contratação do Ministério da Saúde (90218/2025), passa-se à retomada da análise dos riscos identificados no respectivo planejamento, iniciando-se pela fragilidade na justificativa dos quantitativos definidos, a qual poderia conduzir a uma contratação antieconômica.*

71. *A principal causa do aumento expressivo do valor estimado da contratação, em comparação com os três contratos que seriam substituídos, foi o quantitativo de profissionais adotado como referência para o cálculo do valor global estimado, nos termos da metodologia prevista na Portaria SGD/MGI 1.070/2023. Contudo, as justificativas apresentadas no ETP mostraram-se insuficientes e careceram de fundamentação técnica adequada.*

72. *A título ilustrativo, o quantitativo de profissionais alocados para as atividades de banco de dados passaria, em tese, de sete para 46 profissionais, o que corresponderia a um valor anual estimado de R\$ 10,8 milhões. De forma semelhante, a equipe de operação teria seu quadro ampliado de 22 para 61 profissionais, com impacto financeiro anual estimado em R\$ 12,9 milhões. Em termos*



globais, o quantitativo total de profissionais considerados na estimativa de preços seria elevado de 169 para 303 profissionais. Do valor total estimado para 12 meses de contrato, R\$ 48,2 milhões correspondiam aos custos de mão de obra, enquanto o montante remanescente, de R\$ 7,9 milhões, destinava-se à aquisição de software de ITSM.

73. No âmbito da equipe de banco de dados, foram previstos cinco perfis profissionais distintos, a saber: administrador de banco de dados (12 profissionais), administrador de dados (10), engenheiro de dados (12), cientista de dados (8) e analista de governança de dados (4). Quanto à distribuição por nível de senioridade, 4% dos profissionais seriam classificados como júnior, 46% como pleno e 50% como sênior.

74. Em se tratando de pagamento fixo mensal sem dedicação de mão de obra exclusiva, em que o número de profissionais efetivamente alocados não é aferido, o risco é de que se pague muito além do que realmente é o custo da contratada, ainda que tenha afirmado em sua proposta, por meio da planilha de custos e formação de preço (PCFP), que alocaria determinado quantitativo por perfil e senioridade.

75. A título meramente ilustrativo e hipotético, suponha-se que a empresa contratada tenha mantido, para fins de estimativa de preços da proposta apresentada, o mesmo quantitativo de profissionais, por perfil e nível de senioridade, utilizado no cálculo do valor estimado da contratação, resultando em um valor contratado de R\$ 10 milhões. Entretanto, durante a execução contratual, teria sido efetivamente alocada apenas metade dos profissionais inicialmente previstos, e com perfis e níveis de senioridade distintos. Caso essa nova configuração fosse considerada para fins de estimativa de custos, o valor correspondente seria de aproximadamente R\$ 4 milhões. Ainda assim, apesar da redução significativa da equipe alocada, o pagamento pelo serviço permaneceria no montante de R\$ 10 milhões.

76. Esse exemplo evidencia a relevância de que a estimativa de quantitativos e perfis profissionais, na fase de planejamento da contratação, seja realizada de forma adequada, consistente e tecnicamente fundamentada.

77. Importa registrar que variações no quantitativo de profissionais, nos níveis de senioridade e nos salários são, em certa medida, esperadas nesse tipo de contratação. Isso porque a empresa contratada pode adotar mecanismos de otimização, automação ou reorganização interna que aumentem a eficiência e a produtividade dos serviços prestados. Contudo, não se espera que tais ajustes resultem em diferenças significativas em relação aos quantitativos e perfis considerados na PCFP apresentada por ela, sob pena de descaracterizar as premissas que fundamentaram o valor contratado.

78. No que se refere ao risco de restrição à competitividade, foram identificados requisitos especificados para o software de ITSM que potencialmente poderiam limitar a competição. Verificou-se que a quase totalidade desses requisitos reproduzia, de forma literal, exigências constantes na RFP (request for proposal) 06/2023 realizada pelo Banco do Nordeste, cuja solução vencedora coincidia com aquela cujo fabricante mantinha parceria com a primeira empresa consultada na pesquisa de preços do MS.

79. Posteriormente, em decorrência de questionamentos apresentados por outras empresas consultadas no âmbito da pesquisa de preços, alguns requisitos do MS foram ajustados. Todavia, tais ajustes limitaram-se aos pontos especificamente suscitados por essas empresas, sem o devido registro formal das respectivas solicitações, uma vez que não foram localizados no SEI os documentos correspondentes. Ressalte-se que esses requisitos, a título exemplificativo, inviabilizariam a participação da solução adotada em pregão promovido pela Advocacia-Geral da União (AGU), cujo valor unitário por licença contratado (R\$ 211,96) foi significativamente inferior ao valor estimado na presente contratação do Ministério da Saúde (R\$ 636,94).

80. Por fim, registre-se que o processo de planejamento da contratação foi submetido à apreciação da SGD/MGI. Tal exigência decorre do elevado valor estimado da contratação e do disposto no art. 2º da Instrução Normativa SGD/MGI 6/2023, que determina que contratações



relativas a bens e serviços de TIC cujo valor global estimado seja igual ou superior a R\$ 20 milhões devem ser submetidas à SGD para fins de aprovação.

81. *No âmbito dessa análise, a SGD avaliou os documentos de planejamento da contratação e elaborou relatório (peça 15), em 29/10/2025, no qual apontou as inconformidades identificadas. Destaca-se que as conclusões desse relatório coincidiram, em grande medida, com os riscos previamente apresentados por esta equipe de acompanhamento em reunião realizada em 28/10/2025 (peça 17) com os gestores do MS.*

82. *Em 18/11/2025, os gestores do Ministério da Saúde elaboraram nota técnica (peça 16) em resposta aos apontamentos constantes do parecer da SGD. A título ilustrativo, apresenta-se a seguir a manifestação relativa aos quantitativos de profissionais da área de banco de dados:*

Após a análise do Parecer Técnico emitido pelo SIRT, revisou-se integralmente a composição e o dimensionamento da Ilha de Gestão de Dados. Todas as atividades inicialmente previstas foram reavaliadas, sendo removidas aquelas que ultrapassavam o escopo permitido para serviços contínuos e que não se enquadravam na Portaria SGD/MGI nº 1.070/2023. A ilha passou a contemplar exclusivamente atividades de natureza operacional, compatíveis com o modelo da Portaria e estritamente alinhadas aos perfis definidos na referida norma.

A quantidade de perfis também foi reavaliada e ajustada, adotando-se como principal parâmetro o quantitativo de profissionais que atualmente executam as atividades da ilha no contrato vigente.

Além disso, foram revisados os níveis de senioridade dos profissionais, bem como a própria distribuição dos perfis, de modo a compatibilizar adequadamente as atividades previstas no catálogo analisado. Essa revisão considerou a redução dos tempos de execução das atividades em relação ao catálogo anteriormente praticado. Essa reorganização garante maior eficiência operacional, melhor aderência às necessidades técnicas da ilha e observância ao princípio da economicidade. Grifou-se.

83. *Em síntese, os gestores promoveram ajustes nos quantitativos, nos perfis profissionais e nos níveis de senioridade anteriormente estimados, além de excluírem a aquisição da solução de ITSM do escopo da contratação. Quanto à solução de ITSM, optou-se por realizar sua aquisição em momento posterior, por meio de procedimento específico. Tal medida vai ao encontro da boa prática promovida pela Portaria SGD/MGI 1.070/2023, que orienta tratar a ferramenta de ITSM como solução de TIC distinta da solução de operação de infraestrutura.*

84. *Em 6/1/2026, o Ministério da Saúde publicou o edital da licitação (PE 90218/2025), com valor estimado em R\$ 19.689.648,60. A sessão de lances foi realizada em 20/1/2026 e contou com a participação de 26 licitantes.*

85. *À luz do exposto, a atuação preventiva do TCU e da SGD mostrou-se decisiva para o aprimoramento do planejamento da contratação, permitindo a correção tempestiva de fragilidades e a mitigação de riscos de sobrepreço, de restrição à competitividade e de contratação antieconômica. Destaca-se que a efetividade dessa atuação depende, de forma essencial, da pronta compreensão, pelos gestores, dos riscos apontados e da adoção célere dos ajustes necessários, condição que potencializa os benefícios do controle prévio, evita o desperdício de recursos públicos e reduz a necessidade de instrumentos de controle mais onerosos e desgastantes, como representações e Tomadas de Contas Especiais.*

III.4. Contratação Tribunal Regional Eleitoral do Para (TRE-PA)

86. *Trata-se do Pregão Eletrônico 90032/2025, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA), destinado à contratação de solução de gerenciamento de exposição cibernética, compreendendo a disponibilização e a renovação de licenças, a implantação da solução, o repasse de conhecimento técnico, o treinamento, bem como a garantia e a manutenção de softwares, pelo prazo de 60 meses, com orçamento estimado em R\$ 74,3 milhões. A licitação foi estruturada em dois grupos, com valores estimados de R\$ 4,84 milhões (Grupo 1) e R\$ 69,44 milhões (Grupo 2) (peça 28). A sessão pública de lances foi realizada em 9/12/2025, tendo ambos os grupos sido vencidos pela mesma empresa. A proposta vencedora do Grupo 1 (G1) totalizou R\$ 4,6 milhões, correspondente a redução de 3,3% em relação ao valor estimado, enquanto o Grupo 2 (G2) foi aceito pelo valor de R\$ 67,7 milhões, representando redução de 2,48% (peça 29).*



87. O TRE-PA atua como órgão gerenciador da ata de registro de preços, da qual participam outros vinte Tribunais Regionais Eleitorais e o Tribunal Superior Eleitoral, totalizando 22 organizações públicas para o G2. O G1 contou com a participação total de apenas cinco TREs. Além disso, de acordo com o item 1.5 do TR, será permitida a adesão de outros Tribunais Regionais Eleitorais que não participaram inicialmente do procedimento e em caso de prorrogação da ata, poderá ser renovado o quantitativo originalmente registrado. Considerando o quantitativo do órgão gerenciador, dos participantes e as potenciais adesões (2 vezes o quantitativo licitado), o quantitativo total estimado seria de 101.775 unidades.

88. A atuação inicial deste acompanhamento na contratação em tela ocorreu antes da fase de lances. Em 27/11/2025, foi encaminhado Ofício (442/2025-AudTI, peça 30) ao TRE-PA com alerta acerca do preço estimado dos itens relativos ao licenciamento de software do G2. O alerta emitido foi a partir da comparação com duas contratações públicas realizadas pelo Banco do Brasil e Petrobras.

89. Dentre as licenças especificadas, os itens 4 e 5 referiam-se à atualização (upgrade) de licenças já existentes nos Tribunais Eleitorais para a licença Tenable One, enquanto o item 6 correspondia à aquisição de novas licenças Tenable One, todas destinadas ao uso pelo período de 60 meses. O quantitativo total de licenças a serem contratadas, considerando-se as atualizações (11.930 unidades) e as aquisições de novas licenças (21.995 unidades), totalizava 33.925 unidades. O valor total estimado para esses itens, referente ao período de 60 meses, era de R\$ 57.566.325,80, resultando em média ponderada de R\$ 1.696,87 por licença, calculada com base nos valores unitários e nos quantitativos estimados dos itens 4 a 6 (peça 28).

90. A diferença apontada no Ofício 442/2025-AudTI entre o preço unitário informado pelo Banco do Brasil e o valor estimado pelo TRE-PA alcançava 821%, enquanto, em relação aos valores praticados pela Petrobras, a variação era de 619%. No caso da Petrobras, destacou-se, adicionalmente, que o preço unitário da contratação englobava, além do valor da licença, o Suporte Elite do fabricante, o serviço anual de Health Check remoto, executado pelo próprio fabricante, bem como serviços profissionais do fabricante, limitados a até 480 horas (peça 31). No caso do TRE-PA, por sua vez, o suporte técnico, com operação assistida e apoio operacional, foi orçado em item específico (item 9), assim como os serviços de instalação, que também foram precificados de forma apartada (item 7) (peça 28).

91. Em 10/12/2025, após a realização da sessão de lances e o aceite da proposta, e considerando que não houve atualização do valor estimado e que a redução do preço das licenças (R\$ 1.651,67 – média ponderada) havia sido de aproximadamente apenas 2,5%, foi expedido novo ofício solicitando informações sobre a eventual adoção de providências pela gestão e/ou pelo controle interno, tais como estudos ou reanálises, posteriores ao alerta encaminhado, que fundamentassem a aceitabilidade dos preços finais (Ofício 448/2025-AudTI, peça 32). Nesse contexto, destacou-se no novo ofício o disposto no art. 169 da Lei n. 14.133/2021, que estabelece que as contratações públicas devem submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.

92. A tabela abaixo sintetiza os cálculos efetuados para encontrar as médias ponderadas do valor unitário estimado e do valor unitário realizado, após a etapa de lances do Pregão 90032/2025.

Item	Quantitativo	Valor Estimado	Valor Realizado
4	30	R\$ 1.648,90	R\$ 1.648,90
5	11.900	R\$ 1.650,10	R\$ 1.603,00
6	21.995	R\$ 1.722,24	R\$ 1.678,00
Quantitativo total	33.925	Média Ponderada	
		R\$ 1.696,87 ¹	R\$ 1.651,67 ²

Tabela 1 - Média ponderada estimada e realizada ao final da etapa de lances do Pregão 90032/2025

1 – $[(30 \times \text{R\$ } 1.648,90) + (11.900 \times \text{R\$ } 1.650,10) + (21.995 \times \text{R\$ } 1.722,24)] \div 33.925$

2 – $[(30 \times \text{R\$ } 1.648,90) + (11.900 \times \text{R\$ } 1.603,00) + (21.995 \times \text{R\$ } 1.678,00)] \div 33.925$

93. Ademais, solicitou-se o encaminhamento de cópias de todos os documentos relacionados à pesquisa de preços que embasaram o valor estimado da contratação, incluindo os e-mails enviados e



recebidos dos fornecedores, com seus respectivos anexos, em formato original, bem como o acesso integral ao processo administrativo. Requereu-se, ainda, que o teor do ofício fosse compartilhado com as áreas de auditoria interna, de planejamento da contratação, de licitação, inclusive com o pregoeiro, e com a assessoria jurídica.

94. Ainda em 10/12/2025, o TRE-PA encaminhou resposta acerca da análise do preço estimado da contratação e dos valores das contratações públicas mencionadas no ofício da equipe de acompanhamento (peça 20). Os gestores do TRE-PA informaram que concluíram pela insubsistência dos indícios de sobrepreço, atribuindo as discrepâncias apontadas a variáveis relacionadas à escala, ao modelo de negócio e aos riscos contratuais. Segue transcrição do trecho da resposta:

a) Da Inadequação da Comparação Direta com os Contratos Paradigmas (Banco do Brasil e Petrobras): Entendemos que a comparação direta mostra-se tecnicamente inadequada devido à ausência de equivalência nas premissas contratuais. O contrato do Banco do Brasil envolve uma escala expressiva de 400.000 licenças, acessando políticas comerciais exclusivas ("Large Enterprise Agreements") inacessíveis ao volume estimado de 34.000 licenças do TRE-PA. Ademais, os paradigmas citados são contratos de aquisição firme ("take-or-pay") com cliente único, diferindo substancialmente do modelo de Sistema de Registro de Preços (SRP) adotado pelo TRE-PA, que gera apenas expectativa de contratação, risco de demanda e custos operacionais elevados pela pulverização da logística do atendimento a 22 órgãos distintos.

b) Da Metodologia de Formação de Preços e Vantajosidade Comprovada: A estimativa de preços seguiu rigorosamente a IN SEGES/ME nº 65/2021, utilizando a metodologia da "cesta de preços" com saneamento estatístico. A Pesquisa de Preços Ampliada (Evento 2876440) corroborou a higidez dos valores e demonstrou a vantajosidade do certame quando comparado a paradigmas similares.

(...)

4. Diante do exposto, **restou demonstrado que o valor estimado não resulta de sobrepreço**, refletindo, tão somente, a média de mercado para contratações governamentais de médio porte em modelagem SRP, e que o processo licitatório atende aos requisitos legais e às boas práticas de governança de TIC.

5. Dessa forma, amparado nas justificativas técnicas e jurídicas constantes dos autos, este Tribunal decidiu pela manutenção da sessão do Pregão Eletrônico nº 32/2025, permanecendo à inteira disposição dessa Corte de Contas para quaisquer informações adicionais

95. Diante da resposta encaminhada, da persistência do risco de sobrepreço identificado e da iminente adjudicação do objeto da contratação, foi encaminhado, em 11/12/2025, pedido de reunião aos gestores do TRE-PA, realizada em 15/12/2025, com o objetivo de apresentar e esclarecer o risco apontado (peça 33).

96. Na reunião foram apresentados e esclarecidos o risco de sobrepreço, a identificação de potencial ausência de competitividade no pregão e a fragilidade do ETP (peça 23), especialmente no que diz respeito à indicação de marca.

97. No que se refere ao risco de sobrepreço, foram apresentadas informações relativas à contratação realizada pela Petrobras. Nesse contexto, esclareceu-se que, embora o Modelo de Planilha de Preços Unitários da Petrobras indicasse quantitativo de 120 blocos de 1.000 licenças, totalizando 120 mil licenças para o período de 24 meses, verificou-se, no Anexo I (Especificação Técnica), que o consumo das licenças estava condicionado ao limite global contratado, além de as licenças serem de consumo anual. Assim, caso no primeiro ano do contrato os ativos a serem licenciados pela Petrobras consumissem, por exemplo, 60 mil licenças, no segundo ano os mesmos ativos demandariam o quantitativo remanescente de 60 mil licenças. Ressaltou-se, ainda, que a estimativa inicial de consumo era de 25 mil licenças, quantitativo inferior ao previsto pelo TRE-PA.

98. Nesse contexto da Petrobras, é como se o TRE-PA tivesse especificado o total de 169.625 licenças (33.925 previstas x 5 anos), considerando que o prazo previsto para a contratação é de 60 meses.

99. O valor unitário do licenciamento da Petrobras para o período de 12 meses era de R\$ 95,78, que, ajustado para o horizonte de 60 meses, corresponde a R\$ 478,90. Esse valor representa uma diferença de 244,89% em relação ao valor da proposta da empresa vencedora no TRE (R\$ 1.651,67). A diferença total entre as contratações é de R\$ 39.786.094,50, considerando o quantitativo do TRE-PA e o prazo de 60 meses da contratação. A tabela abaixo sintetiza os cálculos:

Descrição	TRE-PA realizado) (valor	Petrobras	Diferença (244,89%)
<i>Valor Unitário (12 meses)</i>	-	R\$ 95,78 ²	-
<i>Valor Unitário (60 meses)</i>	R\$ 1.651,67 ¹	R\$ 478,90 ³	R\$ 1.172,77 ⁵
<i>Quantitativo do TRE-PA</i>	33.925	33.925	-
<i>Valor total para 33.925 licenças</i>	R\$ 56.032.777,00	R\$ 16.246.682,50 ⁴	R\$ 39.786.094,50 ⁶

Tabela 2 - Valor da licitação do TRE-PA utilizando os valores da Petrobras

1 – R\$ 56.032.777,00 (valor total itens 4 a 6) ÷ 33.925 (quantidade de licenças)

2 – R\$ 11.493.489,00 (valor total) ÷ 120.000 (quantidade de licenças)

3 – R\$ 95,78 (valor anual) x 5 anos

4 – R\$ 478,90 (valor unitário 60 meses) x 33.925 (quantidade de licenças do TRE-PA)

5 – R\$ 1.651,67 – R\$ 478,90

6 – R\$ 56.032.777,00 – R\$ 16.246.682,50

100. Considerando o valor unitário contratado pela Petrobras (R\$ 478,90) e o valor total dos itens 4 a 6 do TRE-PA (R\$ 56.032.777,00), seria possível adquirir aproximadamente 117 mil licenças para o período de 60 meses. Entretanto, com o preço obtido pelo TRE-PA, esse mesmo montante permitiria a contratação de apenas 33.925 licenças. Dessa forma, não se sustentava a alegação inicial dos gestores de que a economia de escala alcançada pela Petrobras não seria comparável à do TRE-PA, uma vez que, nesse cenário, adquirir 117 mil licenças ao valor unitário praticado pela Petrobras equivaleria, em termos financeiros, à contratação de apenas 33.925 licenças ao preço aceito pelo TRE-PA, sendo, portanto, economicamente mais vantajosa a primeira alternativa.

101. Além dos serviços adicionais previstos na contratação da Petrobras, incluídos como custo do preço do licenciamento para efeito de cálculo de risco de sobrepreço, cabe registrar que o respectivo contrato possui prazo de apenas 24 meses, com pagamentos anuais, ao passo que, no caso do TRE-PA, o licenciamento está previsto para 60 meses, com pagamento integral antecipado. Essa diferença de prazo contratual e de fluxo de pagamento deveria, em tese, resultar em condições econômicas mais vantajosas para o TRE-PA, seja pela diluição temporal do risco, seja pelo efeito financeiro da antecipação do pagamento; contudo, observou-se o efeito inverso, com a prática de valores unitários superiores, o que potencializa o risco de sobrepreço identificado. Nesse contexto, constatou-se que o contrato da Petrobras teve início em 17/6/2025 e que, em 10/2/2026, o saldo bruto remanescente era de R\$ 7,1 milhões, evidenciando que apenas 38% do valor contratual havia sido efetivamente pago até aquela data (peça 38).

102. Quanto à comparação com a contratação do Banco do Brasil, foi informado na reunião que, conforme consta no modelo da ata de registro de preços do Banco, especificamente na Cláusula Quinta, § 2º, era estimado que, no primeiro ano de vigência da ata, seriam contratadas 100.000 licenças, apesar da previsão total de 400 mil licenças (peça 34).

103. Em 17/12/2024, o Banco do Brasil (BB) firmou contrato para a aquisição de 350 mil licenças, pelo valor total de R\$ 65.450.000,00 (peça 35). Caso fosse aplicado o valor unitário estimado pelo TRE-PA (R\$ 1.696,87), esse montante permitiria a contratação de, no máximo, 38.571 licenças, quantitativo apenas 14% superior ao estimado pelo TRE-PA. Contudo, na prática, o Banco do Brasil adquiriu um volume 931,68% maior de licenças em relação ao TRE-PA, considerando o valor unitário efetivamente contratado pelo BB (R\$ 187,00). Essa discrepância evidencia relevante desalinhamento entre os preços praticados, reforçando o impacto negativo da condição observada e ampliando o potencial risco de sobrepreço na contratação do TRE-PA.

104. A comparação com a contratação do Banco do Brasil não ignora o maior poder de escala de compra daquela instituição. A intenção é, antes, provocar a reflexão que se espera de um gestor ao conduzir a análise de risco de sobrepreço, especialmente quanto à razoabilidade de uma diferença de

valores da ordem de 783,25% ($R\$ 1.651,67 \div R\$ 187,00$), atribuída exclusivamente à variação dos quantitativos contratados.

105. Se, na avaliação inicial dos gestores do TRE-PA, os preços praticados pelo Banco do Brasil e pela Petrobras não deveriam ser considerados para fins de análise de risco em razão das diferenças de escala, não se mostrou clara a razão pela qual o Pregão 90015/2025 do Ministério Público da Bahia (MPBA), inicialmente utilizada por eles na pesquisa de preços (peças 21 e 22), não foi objeto de questionamento, apesar de apresentar indícios relevantes de desproporcionalidade. Nessa referência, o quantitativo contratado era de 4.500 licenças, com valor unitário original de R\$ 1.017,26 para o período de 36 meses, o que, ajustado proporcionalmente para 60 meses ($[R\$ 1.017,26 \div 36] \times 60$), resulta em R\$ 1.695,43, valor praticamente idêntico ao estimado pelo TRE-PA. Todavia, o quantitativo previsto pelo TRE-PA é 653,89%% superior ao dessa contratação, sem que, nesse caso, tenha sido observada qualquer redução de preço decorrente da economia de escala. A ausência de diferenciação de valores nesse contexto suscita questionamento legítimo que igualmente se imporia a um gestor em uma análise de risco de sobrepreço.

106. A tabela abaixo resume as informações descritas nos três últimos parágrafos:

Órgão/Entidade	Quantitativo licitado / contratado	Diferença quantitativo com relação ao TRE-PA	Valor Unitário (60 meses)	Diferença Valor Unitário
TRE-PA	33.925	-	R\$ 1.651,67	-
BB	350.000	931,68% ¹	R\$ 187,00	783,25% ³
MPBA	4.500	653,89% ²	R\$ 1.695,43	2,65% ⁴

Tabela 3 - Comparativo de quantitativos e valores das licitações do TRE-PA, BB e MPBA

1 – $100 \times [(350.000 \div 33.925) - 1]$

2 – $100 \times [(33.925 \div 4.500) - 1]$

3 – $100 \times [(R\$ 1.651,67 \div R\$ 187,00) - 1]$

4 – $100 \times [(R\$ 1.695,43 \div R\$ 1.651,67) - 1]$

107. Além do caso anteriormente utilizado na pesquisa de preços, também não se mostrou clara a razão pela qual, após o alerta quanto ao risco de sobrepreço, os gestores refizeram a pesquisa de preços e, além de desconsiderarem os valores praticados pelo Banco do Brasil e pela Petrobras sob o argumento de inexistência, deixaram de avaliar com maior diligência o preço praticado pela Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais (Sefaz-MG), cujos valores haviam sido identificados pelo próprio TRE-PA.

108. Referida contratação foi realizada em 24/2/2025, para a aquisição de 2.000 licenças pelo período de 12 meses, com preço homologado total de R\$ 531.551,00, perfazendo o valor unitário de R\$ 265,78 ($R\$ 531.551,00 \div 2.000$) por licença (peça 36). Ajustado proporcionalmente para o período de 60 meses, esse valor corresponde a R\$ 1.328,88 ($265,78 \times 5$), representando diferença de R\$ 322,77 em relação à média ponderada dos itens 4 a 6, o que, em termos globais, equivaleria a impacto financeiro da ordem de quase R\$ 11 milhões. A tabela 4, apresentada abaixo, resume o comparativo entre a licitação do TRE-PA e Sefaz-MG.

Descrição	TRE -PA (valor realizado)	Sefaz-MG	Diferença (24,29%)
Valor Unitário (12 meses)	-	R\$ 265,78 ²	-
Valor Unitário (60 meses)	R\$ 1.651,67 ¹	R\$ 1.328,90 ³	R\$ 322,77 ⁵
Quantitativo do TRE-PA	33.925	33.925	-
Valor total para 33.925 licenças	R\$ 56.032.777,00	R\$ 45.082.932,50 ⁴	R\$ 10.949.844,50 ⁶

Tabela 4 - Valor da licitação do TRE-PA utilizando os valores do Sefaz-MG



- 1 – R\$ 56.032.777,00 (valor total itens 4 a 6) ÷ 33.925 (quantidade de licenças)
 2 – R\$ 531.551,00 (valor total do contrato) ÷ 2.000 (quantidade de licenças)
 3 – R\$ 265,78 (valor unitário anual) x 5 anos
 4 – R\$ 1.328,90 (valor unitário 5 anos) x 33.925 (quantidade de licenças TRE-PA)
 5 – R\$ 1.651,67 (valor unitário TRE-PA) – R\$ 1.328,90 (valor unitário Sefaz-MG)
 6 – R\$ 56.032.777,00 – R\$ 45.082.932,50

109. Registre-se, ainda, que a contratação do TRE-PA prevê prazo de 60 meses, com pagamento integral no primeiro ano, e envolve volume 1.596% superior ao da contratação da Sefaz-MG, circunstâncias que, em tese, reforçariam a expectativa de obtenção de condições econômicas mais vantajosas.

110. Quanto à competitividade do pregão, a análise concentrou-se no grupo dois da licitação. Embora cinco empresas tenham participado do certame, apenas duas efetivamente apresentaram lances, enquanto as outras três limitaram-se à proposta inicial. Entre essas, uma encontrava-se impedida de licitar, outra apresentou proposta cerca de 22% superior ao valor estimado da contratação e a terceira possui como atividade principal a prestação de serviços de apoio a edifícios, voltada à alocação de mão de obra. Das duas empresas que ofertaram lances, uma foi a vencedora, enquanto a outra apresentou apenas três lances restritos a um único item, limitando-se a igualar o preço estimado. Na etapa fechada, encerrada em aproximadamente cinco minutos, apenas a empresa vencedora apresentou lance final, promovendo redução de R\$ 8.045,32 no valor unitário do item 9 (suporte técnico), o que representou uma diminuição total de R\$ 152.861,08.

111. Diante desse cenário, não se observou o nível de competitividade esperado para uma contratação estimada em cerca de R\$ 69 milhões. Embora seja relativamente comum, no modo de disputa aberto e fechado, que os licitantes apresentem lances apenas para permanecer na disputa, o fato de somente uma empresa ter apresentado lance na fase final indica baixa competição efetiva. Esse quadro torna-se ainda mais evidente quando comparado à contratação realizada pela Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais (Sefaz-MG), na qual o preço ajustado para 60 meses foi de R\$ 1.328,88 por licença, para um total de 2.000 licenças, resultando em valor global de R\$ 531.551,00. A expressiva diferença de preços, mesmo em uma contratação de menor escala, reforça os indícios de fragilidade competitiva no certame analisado.

112. Quanto à fragilidade do ETP (peça 23), especialmente no que se refere à indicação de marca, foi informado na reunião com os gestores do TRE-PA que licitações estruturadas sem a indicação de marca tendem a apresentar maior nível de competitividade em comparação àquelas em que há indicação, sobretudo quando considerada a elevada materialidade da contratação e a possibilidade de adesões à ata de registro de preços, além disso verificou-se, no ETP, que a hipótese de substituição integral da solução por produto de outro fabricante foi afastada sem a realização de levantamento sistemático das alternativas disponíveis no mercado, tampouco de análise quantitativa que avaliasse os custos de substituição e os riscos associados.

113. Após a realização da reunião, em 22/12/2025, e à luz das informações e evidências apresentadas pela equipe de acompanhamento, o Diretor-Geral do TRE-PA, que participou do encontro, decidiu pela revogação da licitação.

III.5. Contratação Ibama

114. Trata-se do Pregão 90005/2025, promovido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para o fornecimento de equipamentos de armazenamento (Storage) e com orçamento estimado em R\$ 7,3 milhões (peça 42).

115. Após a análise preliminar do ETP, disponibilizado como anexo aos documentos da licitação e contendo a memória de cálculo do preço estimado, a equipe de acompanhamento identificou indícios de possível sobrepreço. Diante desse cenário, foi expedido o Ofício 162/2025-AudTI solicitando que os gestores da organização apresentassem uma análise crítica do valor estimado, à luz de uma lista de contratações públicas semelhantes identificadas pela equipe (peça 43).

116. Nesse contexto, cumpre registrar que, na contratação conduzida pelo Ibama, estava prevista a aquisição de dois equipamentos com 240 TiB de capacidade cada, dois módulos de expansão de 40 TiB cada, além de serviços de instalação e transferência de conhecimento, totalizando



R\$ 7,2 milhões para um volume global de 560 TiB de armazenamento ($240 \times 2 + 40 \times 2$). Nesse sentido, em comparação, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) adquiriu equipamento com 545 TiB de capacidade líquida por R\$ 1,7 milhão (peça 53), o que evidenciava significativa discrepância de valores entre contratações de objetos de natureza e porte similares, reforçando o risco de contratação antieconômica

117. Verificou-se que a pesquisa de preços conduzida pelo Ibama não considerou, em sua composição, o custo por TiB, limitando-se a utilizar o valor global dos equipamentos no mapa de preços, ainda que os itens analisados apresentassem capacidades de armazenamento substancialmente distintas da demandada pela instituição (peça 48, p. 18). Como exemplo, observa-se que o equipamento contratado pelo TRT da 4ª Região foi adquirido por R\$ 2,7 milhões, com capacidade líquida de 931 TiB – aproximadamente 288% superior à capacidade prevista no ETP do Ibama. Tal disparidade reforçaria a necessidade de normalização dos valores coletados para uma unidade comum de medida (R\$/TiB), de modo a assegurar a comparabilidade entre as propostas e a fidedignidade do valor estimado.

118. Por fim, considerando o risco de eventual direcionamento da contratação para uma marca específica, em razão de requisitos potencialmente restritivos constantes do TR, solicitou-se que o Ibama informasse quais fabricantes e respectivas soluções seriam capazes de atender integralmente às especificações estabelecidas.

119. Em síntese, os gestores do Ibama argumentaram que o critério isolado de preço por TiB não seria suficiente para a formação de estimativas precisas, uma vez que características técnicas relevantes – tais como compatibilidade com NVMe All-Flash, capacidade de cache, latência, níveis de redundância, quantidade de portas, tecnologias de acesso a discos, recursos de segurança, mecanismos de virtualização e demais serviços agregados ou suportados – impactariam significativamente o custo final das soluções. Ademais, destacaram que a comparação apresentada pela equipe considerou o valor estimado pelo Ibama frente aos valores finais de contratações já realizadas por outros órgãos, o que poderia limitar a equivalência entre as referências (peça 44).

120. Os gestores informaram ainda que, a partir de cálculos complementares realizados com base em outras contratações públicas, havia perspectiva de redução aproximada de 39,44% no valor inicialmente estimado. Isso resultaria em valor de R\$ 8.341,38 por TiB, ou seja, cerca de 3% inferior ao homologado pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) (peça 44, p. 6-7).

121. As respostas apresentadas não foram suficientes para afastar integralmente os riscos identificados. No tocante à estimativa de preços, verificou-se que o Ibama utilizou como referência contratações públicas com capacidades substancialmente distintas da especificada, o que compromete a comparabilidade dos valores adotados.

122. Quanto ao potencial risco de direcionamento, a manifestação encaminhada limitou-se a considerações genéricas, sem demonstrar de forma objetiva a aderência de múltiplos fabricantes às exigências técnicas previstas no TR. Todavia, considerando a iminência da data de abertura da sessão pública, deliberou-se por aguardar a realização do pregão, de modo a permitir uma avaliação mais precisa e fundamentada dos riscos previamente identificados.

123. Ainda sobre o risco de direcionamento, merece ser registrado que a equipe do acompanhamento, por meio de consultas realizadas com apoio de ferramentas baseadas em inteligência artificial generativa (IA), identificou indícios de possível restrição competitiva decorrente de determinados requisitos técnicos – dentre os quais se destacam a exigência de número mínimo de snapshots, a capacidade de criação de 32 mil volumes lógicos simultâneos e o suporte à virtualização de subsistemas de armazenamento de terceiros. Tais especificações, pela sua particularidade e nível de sofisticação, poderiam potencialmente limitar a participação de fornecedores no certame.

124. Ademais, verificou-se que o TR apresentava elevada similaridade com o documento utilizado pelo Ministério da Cultura (peça 49), cujo certame foi vencido por fornecedor que ofertou equipamento de fabricante previamente indicado, pelas análises com suporte em IA, como potencialmente o único capaz de atender integralmente aos requisitos especificados (peça 52). Tal



circunstância reforçou os indícios de possível direcionamento decorrente da definição das exigências técnicas.

125. *Por fim, registraram-se pedidos de esclarecimento apresentados por licitantes, nos quais também foram apontadas possíveis restrições à competitividade decorrentes de determinados requisitos técnicos previstos no TR. Em sua resposta, o Ibama afastou tais alegações, afirmando a improcedência dos questionamentos (peça 44).*

126. *Apesar dos potenciais riscos identificados, a licitação prosseguiu e a sessão de lances ocorreu em 11/8/2025, resultando em redução de apenas 1,7% em relação ao valor estimado. Considerando o preço final obtido na licitação, a baixa competitividade observada no certame e outras inconsistências verificadas na análise da proposta da empresa vencedora, a equipe de acompanhamento solicitou reunião com os gestores do Ibama, a fim de apresentar os riscos identificados (peça 45).*

127. *No que se refere à competitividade, foi demonstrado aos gestores do Ibama que apenas quatro empresas apresentaram propostas com valores inferiores ao preço estimado. Dentre essas, três não possuíam qualquer indício, conforme verificado em consultas ao Diário Oficial da União, ao Portal da Transparência e à Plataforma Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de já terem fornecido soluções de armazenamento (storage). Além disso, constatou-se que uma dessas empresas, que apresentou apenas a proposta inicial no pregão do Ibama, havia sido desclassificada em certame do Comando da Aeronáutica por não comprovar experiência prévia no fornecimento desse tipo de solução.*

128. *No que se refere ao valor da proposta da empresa classificada em 1º lugar, cuja redução foi de 1,7% em relação ao preço estimado, foram apresentados aos gestores diversos exemplos de contratações públicas de equipamentos similares e, em alguns casos, com especificações superiores, que resultaram em valores significativamente mais vantajosos. A título ilustrativo, citou-se a contratação realizada pela Aeronáutica, referente a equipamento com capacidade de armazenamento de 363 TiB, aproximadamente 50% superior à prevista pelo Ibama (240 TiB), cujo valor homologado foi de cerca de R\$ 1,3 milhão, ou seja, menos da metade do valor estimado pelo Ibama (R\$ 3,2 milhões) (peça 54).*

129. *Após a realização da reunião e considerando as informações e evidências apresentadas pela equipe de acompanhamento, os gestores do Ibama decidiram revogar o pregão e promover nova licitação, a ser conduzida após a adoção dos ajustes necessários para sanar as inconsistências e mitigar os riscos identificados (peça 47).*

130. *Em 28/11/2025, foi publicada nova licitação (PE 90013/2025), com valor estimado de R\$ 2,6 milhões, o que representa redução de aproximadamente 64% em relação ao valor da proposta vencedora do pregão anterior. Além disso, a capacidade de armazenamento prevista aumentou para 818 TiB, correspondendo a um acréscimo de 46% em relação à capacidade total originalmente especificada (560 TiB). O novo certame foi homologado pelo valor novo estimado (R\$ 2.658.244,00), confirmando a expressiva redução de custos e o aprimoramento das condições técnicas da contratação (peça 46).*

III.6. Contratação Dnit

131. *Trata-se do Pregão 90253/2025, promovido pelo DNIT para a aquisição de ferramentas de segurança cibernética, com vigência inicial de doze meses e orçamento estimado em R\$ 9,3 milhões. Após a solicitação de informações por parte desta equipe de acompanhamento, o certame foi suspenso, sendo posteriormente retomado com valor estimado em R\$ 5,3 milhões. Mesmo com a redução, o montante global do contrato poderia alcançar R\$ 53 milhões, considerando a possibilidade de prorrogação por até 10 anos (peça 69).*

132. *Diante da relevância da cifra e dos riscos identificados no planejamento, a equipe propôs uma reunião com os gestores do DNIT antes da abertura dos lances. Entre os riscos destacados estavam a possibilidade de uma contratação antieconômica ou com sobrepreço, em decorrência de falhas na pesquisa de preços, bem como o risco de desperdício de recursos públicos, associado a deficiências no planejamento da contratação e governança de TI.*



133. *As fragilidades identificadas na pesquisa de preços incluíram (peça 70): (i) a utilização de preços estimados de contratações públicas em vez de preços efetivamente homologados; (ii) a adoção de valores de contratações cujo objeto era substancialmente distinto do objeto da contratação do DNIT; (iii) a utilização de preço unitário calculado para subscrição de 60 meses como se fosse referente a 12 meses; (iv) utilização de valor estimado de licitação revogada; (v) o descarte sumário de contratações públicas por serem consideradas inexequíveis e sem a devida análise crítica acerca de exequibilidade e de possível utilização parcial ou total dos preços praticados, seja como fonte para definição de preço estimado ou para informação que subsidie a tomada de decisão; e (vi) indícios de problemas nas cotações realizadas com os fornecedores.*

134. *Os problemas identificados na pesquisa de preços com os fornecedores foram diversos e foram avaliados de forma conjunta, e não isoladamente. O primeiro deles é que nenhuma empresa informou, em suas propostas, a quais fabricantes e respectivas soluções (nome e identificador único) se referiam os preços cotados (peças 71-73). Nesses casos, a equipe de acompanhamento costuma verificar nos sítios oficiais dos fornecedores quais fabricantes eles representam e quais soluções costumam indicar em outras licitações. Em relação ao software especificado para o item 1, por exemplo, foi identificado que todos os fornecedores representavam o mesmo fabricante (peças 74-76), e que um dos fornecedores consultados não possuía relação com nenhum fabricante referente às demais soluções especificadas no TR.*

135. *Nesse contexto, de acordo com o relatório elaborado pelos gestores para justificar os preços estimados, a pesquisa com os fornecedores teria sido realizada junto a empresas especializadas na área de TI, que atendiam aos requisitos apresentados no TR. No entanto, tal informação, conforme verificado, não estaria comprovada (peça 70, p.5).*

136. *O segundo indício de problema na pesquisa de preço com fornecedores foi a constatação de que a elaboração de uma das cotações ocorreu em prazo extremamente curto. Uma das três empresas consultadas apresentou sua proposta apenas 25 minutos após o recebimento da solicitação. Para elaborar a cotação, seria necessário analisar o caderno técnico anexado ao e-mail, composto por 82 páginas. Essa constatação decorreu da comparação entre o horário de envio do e-mail ao fornecedor (peça 77) e os metadados de criação e modificação dos arquivos em PDF da proposta (peças 73 e 84). No caso específico, a empresa recebeu o e-mail em 21/2/2025, às 16h48 (sexta-feira), elaborou a proposta às 17h13 do mesmo dia, mas somente encaminhou o e-mail com a cotação em 24/2/2025, às 10h45 (segunda-feira). Ressalte-se que o cálculo de 25 minutos parte de uma premissa conservadora, admitindo que a empresa tenha iniciado a elaboração imediatamente após o recebimento da solicitação. Ademais, conforme já apontado, não foram identificadas, no portal da empresa, informações que comprovassem sua condição de representante ou parceira de fabricantes em relação a três dos quatro softwares cotados.*

137. *O terceiro problema identificado foi a provável falta de análise diligente do caderno técnico por todas as empresas consultadas. Para cada software especificado, havia um item correspondente de serviço técnico especializado, contudo, tais serviços não estavam detalhados, inexistindo a definição das atividades e dos níveis mínimos de serviço. Nessas condições, não seria possível estimar adequadamente o quantitativo e o perfil dos profissionais necessários, tampouco o preço de cada serviço.*

138. *O quarto problema foi que uma das empresas consultadas apresentou preços para três itens com valores entre 154% e 887% superiores aos praticados em contratações públicas vencidas por ela. Embora seja natural que as cotações de pesquisa de preços não coincidam exatamente com os valores obtidos em licitações, diferenças tão expressivas indicam inconsistência. Ressalte-se, ainda, que justamente com base nessas cotações foi considerado inexequível – e descartado – o preço obtido em contratação pública durante a elaboração do mapa de preços.*

139. *Na referida reunião, a equipe deste acompanhamento também apresentou preços homologados de outras contratações públicas, cujo valor unitário para os softwares especificados pelo DNIT apresentava diferenças entre 162% e 739% (peças 78-80).*



140. Quanto ao risco de desperdício de recursos públicos, ele decorreu de fragilidades no planejamento da contratação, na governança de TI da organização, no novo ambiente de datacenter contratado e na definição inadequada dos quantitativos estimados.

141. Durante a reunião, para esclarecer o que seria desperdício de recursos públicos, foi feita uma analogia com as obras inacabadas que ocorrem em diversas partes do país. No caso de TI, entretanto, o cidadão não percebe quando uma organização pública contratou um software, realizou sua instalação, mas a solução não está efetivamente em uso. O software é um bem intangível, em outras palavras, o software é praticamente uma entidade invisível dentro da organização, conhecida apenas pelos gestores de TI, podendo representar custos milionários e, além disso, no caso da contratação em tela, por se tratar de uma subscrição, após 12 meses, exige novo pagamento para acesso às funcionalidades.

142. Em um cenário de recursos limitados, tanto financeiros quanto humanos, e diante da crescente digitalização dos serviços públicos, a organização necessita de governança sólida para definir prioridades e avaliar os riscos envolvidos na aquisição de soluções tecnológicas.

143. No caso das soluções de segurança da informação, a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI) instituiu, em 2023, o Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), com o objetivo de elevar o nível de maturidade e resiliência dos órgãos e entidades do Sisp em matéria de privacidade e segurança da informação. O programa foi formalizado pela Portaria SGD/MGI 852/2023.

144. No âmbito desse programa, foi definido um Framework de Privacidade e Segurança da Informação, estruturado em um conjunto de controles, metodologias e ferramentas de apoio. Para implementá-lo, as organizações devem iniciar com uma autoavaliação e, em seguida, realizar uma análise de lacunas, identificando necessidades de adoção de novas medidas ou de aprimoramento das já existentes, de modo a elevar sua capacidade e maturidade institucional.

145. A partir das lacunas identificadas, a organização deve elaborar um planejamento que especifique prazos e recursos necessários à implementação, considerando limitações orçamentárias e de pessoal. Essa etapa resulta na elaboração de um plano de trabalho, formalizado em uma planilha padronizada disponibilizada pela SGD.

146. De acordo com o §2º, do art. 10 da Portaria SGD/MGI 852/2023, as ações decorrentes do plano de trabalho, e que demandem a necessidade de contratação de solução de TIC, serão vinculadas ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC.

147. A inclusão formal e detalhada das necessidades no PDTIC é um mecanismo robusto para fortalecer a governança das contratações. Ao estabelecer um roteiro estratégico e priorizado, o PDTIC mitiga significativamente o risco de aquisições reativas, que frequentemente surgem de forma não planejada devido a apresentações pontuais de fornecedores, participação em eventos tecnológicos ou simples adesão a “tecnologias da moda”. Dessa forma, o plano tenta assegurar que cada contratação seja deliberada, alinhada aos objetivos institucionais e originada de um problema de negócio validado, e não de uma oferta de mercado oportunista, garantindo o uso racional e eficiente dos recursos públicos, pautando-se nas necessidades reais da organização.

148. Nesse contexto, conforme informação extraída do TR, a aquisição das quatro soluções de cibersegurança foi vinculada à ação do PDTIC denominada “Solução de software solicitado para suportar atividade referente à administração da infraestrutura de transporte” (peça 69, p.3). Observa-se, entretanto, que a descrição dessa ação é demasiadamente genérica, podendo justificar praticamente qualquer contratação de software – desde ferramentas de escritório, como o Microsoft Excel, até soluções de segurança da informação. Contudo, conforme estabelecido na Portaria SGD/MGI 852/2023, era esperado que houvesse uma lista de necessidades específicas, cada uma associada a ações e respectivas metas diretamente relacionadas à segurança da informação.

149. O alinhamento ao Plano de Contratações Anual foi realizado por meio de um item cuja justificativa, constante no Documento de Formalização da Demanda (DFD), estava descrita como: “Aquisição de soluções de software solicitadas para suportar atividades referentes à administração da infraestrutura de transportes do DNIT, englobando ferramentas de segurança, auditoria, edição de



vídeo, edição de imagens, governança, editor de PDF, ferramentas de integridade e anonimização de dados” (peça 81). Assim como no caso do PDTIC, trata-se de uma justificativa genérica, que mistura necessidades de natureza distinta, desde soluções de segurança da informação até softwares de edição de vídeo e imagem. O esperado, entretanto, era que a justificativa da necessidade detalhasse especificamente os motivos da contratação em análise, indicando de forma clara as lacunas de segurança da informação identificadas e que se pretendia sanar por meio da aquisição.

150. *Considerando as fragilidades da governança de TI já relatadas, já seria possível perceber o risco de desperdício de recursos públicos em decorrência da ausência de justificativas adequadas e da falta de alinhamento das contratações com os instrumentos de planejamento estratégico e tático do órgão. Esse cenário favorece a aquisição de soluções que não necessariamente atendem às reais necessidades institucionais, gerando custos recorrentes sem contrapartida em benefícios efetivos para a administração e para o cidadão. Além disso, a carência de critérios objetivos de priorização e de avaliação de riscos aumenta a probabilidade de sobreposição de ferramentas, subutilização de sistemas contratados ou até mesmo de soluções que permanecem inoperantes.*

151. *Adicionalmente aos problemas já relatados, cabe destacar que, no mesmo dia em que foi instituída a equipe de planejamento da contratação, os gestores do DNIT solicitaram ao fornecedor, que possuía contrato vigente com o Ministério das Comunicações, a apresentação de soluções de segurança da informação. Na ocasião, foram apresentadas quatro ferramentas, que posteriormente serviram de referência para a elaboração do ETP. No relatório de conclusão da prova de conceito (POC), registrou-se quais lacunas do plano de trabalho, exigido pela SGD, poderiam ser supridas com a aquisição dessas soluções (peça 82).*

152. *Contudo, após análise da planilha do plano de trabalho encaminhada pelos gestores do DNIT, a equipe de acompanhamento constatou inconsistências relevantes (peça 83). Em diversos casos, as lacunas que supostamente seriam solucionadas pelos softwares já estavam registradas no plano como “concluídas” ou “finalizadas”, em contraste com outras ações que constavam corretamente como “em andamento”. Além disso, verificou-se que algumas lacunas não seriam efetivamente sanadas com a contratação das ferramentas propostas, ou que o ETP não avaliou de forma adequada as alternativas existentes no mercado, tampouco considerou como outras organizações públicas enfrentaram o mesmo tipo de problema. Nessas situações, uma analogia apresentada aos gestores mostrou-se bastante ilustrativa: a contratação poderia ser equivalente a utilizar um guindaste de construção para pendurar um quadro na parede, ou seja, recorrer a uma solução excessivamente sofisticada e onerosa diante de uma necessidade que poderia ser atendida de forma mais simples, eficiente e proporcional.*

153. *Outro fator que poderia resultar em desperdício de recursos públicos foi o fato de que o DNIT se encontrava em fase de contratação de serviços para o provimento de nuvem privada dedicada à sua infraestrutura de TI. Essa migração impactaria de forma significativa a contratação das soluções de segurança, uma vez que todo o datacenter da organização seria transferido para o novo ambiente. Além do tempo e esforço da equipe para assegurar o êxito da migração, haveria risco de retrabalho, já que todas as parametrizações realizadas nos softwares adquiridos precisariam ser refeitas. Por se tratar de soluções em regime de subscrição, existia ainda a possibilidade de que os primeiros doze meses do contrato se esgotassem sem que as ferramentas estivessem plenamente implementadas e em operação.*

154. *Adicionalmente os quantitativos estimados não levaram em conta a migração do ambiente para a nuvem. Na nuvem contratada, o Dnit teria acesso apenas aos servidores virtuais, e não mais aos físicos; entretanto, a estimativa inicial considerava tanto os servidores físicos quanto os virtuais do ambiente atual da organização.*

155. *Após a reunião, os gestores do DNIT decidiram suspender a licitação. Em 8/10/2025, foi publicado o aviso de revogação da licitação. Até a elaboração deste relatório, não foi identificado no processo de contratação, disponível no sistema SEI, nenhum novo documento que indique ajustes para a retomada do certame.*



IV. Achados de auditoria

IV.1. Introdução

156. O objetivo central deste trabalho é o acompanhamento contínuo das licitações de TIC realizadas pelos órgãos federais. Contudo, diante do expressivo volume de contratações analisadas, a atuação não se restringiu à identificação e à análise de riscos específicos. Aproveitou-se esse conjunto de informações para promover, de forma complementar, uma avaliação da governança do planejamento das contratações, com ênfase na aderência ao Plano de Contratações Anual (PCA) e em sua articulação com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC). Essa análise específica, entretanto, limitou-se às organizações integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do Poder Executivo Federal.

157. A análise concentrou-se nas organizações do Sisp devido à relevância das contratações de TIC sob sua responsabilidade e ao seu modelo de governança que padroniza normas e exige o uso do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) por todos os órgãos do Sisp. Os dados do PCA, consolidados a partir do PGC e disponibilizados na base do LabContas do TCU (repositório central de dados e informações para o controle, possibilitando o cruzamento dessas bases de dados e a oferta de soluções para análise de dados), possibilitam análise abrangente e comparativa.

158. O PCA é estabelecido no art. 12, inciso VII, da nova Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021), como instrumento elaborado anualmente pelos órgãos a partir da consolidação de suas necessidades (nos documentos de formalização de demandas). Os objetivos estabelecidos pela legislação são racionalizar as contratações e garantir que elas estejam alinhadas ao planejamento estratégico da entidade. Ademais, a Lei estabelece que o plano também subsidiará a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

159. Já o Decreto 10.947/2022, que regulamenta o PCA (no âmbito da administração pública federal), define em seu art. 2º, inciso V, que o Plano é o “documento que consolida as demandas que o órgão ou entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração”.

160. Além disso, o decreto acrescenta mais dois objetivos ao PCA: evitar o fracionamento de despesas e sinalizar intenções de aquisições ao mercado fornecedor, fomentando o diálogo e aumentando a competitividade.

161. Assim, o PCA configura-se como um instrumento que viabiliza a transição de uma abordagem reativa para um posicionamento proativo e planejado das contratações, promovendo maior eficiência, transparência e alinhamento estratégico em todo o ciclo de contratação.

162. O PCA do Poder Executivo Federal é elaborado e gerido por meio do sistema PGC, plataforma informatizada desenvolvida pela Secretaria de Gestão e Inovação (Seges) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). O PGC é utilizado pelos órgãos e entidades para registrar e consolidar seus PCA, cujos dados são posteriormente disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

163. No contexto específico das contratações de TIC, o ciclo de planejamento tem seu nascedouro no âmbito tático, com o PDTIC do órgão. O PDTIC é o instrumento responsável por elencar as necessidades finalísticas, ou seja, os problemas de negócio ou situações indesejadas que a TIC deve solucionar, priorizando-as utilizando critérios objetivos em alinhamento com os objetivos estratégicos da instituição, conforme exposto no parágrafo 4 do voto do Ministro Jorge Oliveira no âmbito do acórdão 2943/2025-Plenário:

4. Impõe-se, por oportuno, ressaltar que o PDTIC deve conter as necessidades finalísticas, suas fontes e a sua priorização segundo critérios objetivos, não sendo o instrumento adequado à indicação prematura das soluções específicas. Estas deverão estar contidas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) apenas após a análise das alternativas de solução.

164. A partir das necessidades elencadas no PDTIC, as áreas requisitantes elaboram o Documento de Formalização da Demanda (DFD), que detalha a necessidade específica e a vincula ao planejamento estratégico. É este documento que serve de subsídio para a elaboração do Plano de Contratações Anual. O PCA, portanto, é o instrumento que consolida todas as contratações do órgão

para o exercício seguinte, estabelecendo a intenção de contratar para suprir uma necessidade (ex.: “necessidade de proteger dados”), alinhando-a à proposta orçamentária.

165. Destaca-se que o PCA não se encerra com a consolidação inicial das demandas. Conforme preceitua o art. 15, inciso II, do Decreto 10.947/2022, o PCA poderá ser revisado e alterado na quinzena posterior à publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), especificamente para promover a adequação do plano ao orçamento aprovado para o exercício. Essa etapa de readequação permite que o PCA deixe de ser uma lista de intenções e passe a refletir a real capacidade executiva do órgão frente orçamento disponível.

166. Somente após a inclusão da demanda no PCA, é que se inicia a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP). O ETP é o artefato de planejamento em que se executa a análise de alternativas e se define a solução específica. É no ETP que se realiza o levantamento de soluções de mercado, a análise da relação custo e benefício e dos custos totais de propriedade (TCO), a seleção da alternativa que melhor atende à necessidade e a análise de viabilidade da solução. Caso a solução seja declarada viável, o ETP culmina na elaboração do Termo de Referência (TR) (Figura 1).

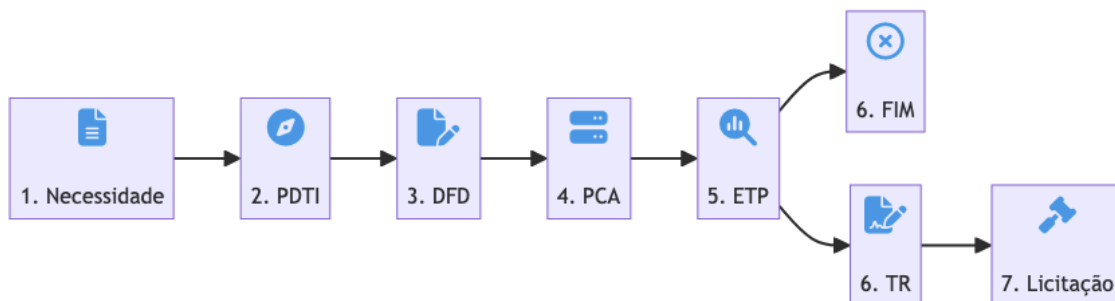


Figura 1 - Ciclo da necessidade - Elaboração própria

167. Por fim, merece ser destacado, que embora sejam instrumentos de observância obrigatória em razão do marco legal vigente, o PCA e o PDTIC vão além do mero atendimento formal às exigências normativas. Ambos desempenham função relevante de governança, ao fornecerem ao gestor uma visão estruturada das demandas, prioridades e investimentos necessários em tecnologia da informação, em um cenário marcado pela crescente pressão por digitalização de serviços públicos e de limitação orçamentária.

168. Nesse contexto de ampliação das expectativas da sociedade e de restrição orçamentária, o PCA e o PDTIC tornam-se ferramentas essenciais para orientar escolhas, definir prioridades e compatibilizar necessidades institucionais com a real capacidade orçamentária do órgão. Sua utilização efetiva contribui para a alocação mais eficiente dos recursos, para a mitigação de riscos e para o fortalecimento do planejamento estratégico da área de TIC na Administração Pública.

169. Durante os trabalhos desta fiscalização foi verificada a efetividade do PCA em cumprir seu objetivo legal de "subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias" (art. 12, VII, Lei 14.133/2021). Para esta análise de governança orçamentária, foi adotada a seguinte metodologia de cruzamento de dados:

169.1. Foi extraído o valor total do orçamento de 2025 de TIC de cada organização do Poder Executivo Federal, a partir de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP);

169.2. Foi extraído o valor total de contratações planejadas no PCA para 2025 dos órgãos do Executivo, por meio de consultas SQL à base de dados do PNCP replicada no ambiente LabContas (TCU).

170. A comparação desses dois montantes permitiu avaliar a forma como o PCA é implementado no Poder Executivo Federal, verificando se está efetivamente subsidiando a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

171. Além da verificação da efetividade do PCA em seu objetivo legal de "subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias", este trabalho de acompanhamento analisou o alinhamento de 52 contratações selecionadas com o PDTIC.



172. Conforme definido pela IN SGD/ME 94/2022 em seu art. 2º, inciso XXV, o PDTIC é o "instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de TIC, com o objetivo de atender às necessidades finalísticas e necessidades de informação de um órgão ou entidade para um determinado período".

173. A forma de elaboração e o acompanhamento deste plano são descritas no Guia de PDTIC, versão 2.1, elaborado pela Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI) (peça 12). Esse guia é de cumprimento obrigatório pelos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (Sisp), conforme art. 4º, inciso I, da Portaria SGD/ME 778/2019.

174. Com base na análise da amostra de 52 contratações, verificou-se se o item do PDTIC constante no TR ou ETP, que demonstra o alinhamento da contratação, apresentava nexo causal entre necessidades, ações ou metas e o objeto, incluindo elementos mínimos necessários para mitigar o risco de alinhamento genérico.

IV.2. Fragilidades no uso do PCA como instrumento de planejamento, governança e de subsídio à elaboração das leis orçamentárias

175. O Decreto 10.947/2022 (parágrafo 156), além de regulamentar o PCA, também institui o PGC como a ferramenta tecnológica obrigatória no âmbito do Poder Executivo Federal, que consolida e registra as demandas do PCA. Em seu Capítulo III, que discorre sobre a elaboração do plano, o normativo define o DFD como documento a ser registrado no sistema PGC para elaboração do PCA.

176. Especificamente em seu art. 8º, o decreto estabelece os campos mandatórios que o requisitante deve preencher no DFD no sistema, abrangendo:

176.1. aspectos do objeto, justificando a necessidade (inciso I) e descrevendo sucintamente o objeto a ser contratado (inciso II);

176.2. aspectos de dimensionamento, indicando a quantidade a ser contratada conforme consumo anual (inciso III) e a estimativa preliminar de valor (inciso IV); e

176.3. aspectos de planejamento/governança, indicando a data prevista para conclusão da contratação (inciso V), grau de prioridade (inciso VI), vinculação ou dependência com outro objeto (inciso VII) e área requisitante ou técnica identificando o responsável (inciso VIII).

177. Com base no preenchimento dos DFDs, as demandas são consolidadas para constituir o PCA. O plano final dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal reflete os dados inseridos nessa etapa.

178. Para aferir a compatibilidade dos valores constantes do PCA com a realidade orçamentária e verificar se o instrumento de fato subsidia a elaboração orçamentária de forma efetiva, realizou-se, em 20/8/2025, a extração de dados das bases oficiais. De um lado, foram consolidados os valores dos PCAs de 2025 exclusivamente de contratações planejadas de TIC dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, vinculados ao Sisp, a partir da base de dados do PNCP do LabContas mantido pelo TCU. De outro, extraíram-se do painel orçamentário de TIC do SIOP os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o mesmo exercício e para o mesmo conjunto de unidades gestoras.

179. A compilação desses dados aponta para uma significativa distância entre os montantes. O somatório do orçamento aprovado para despesas de TIC em 2025 perfaz o total superior a R\$ 6 bilhões. Em contrapartida, o somatório das contratações de TIC previstas nos PCAs para o mesmo período supera a cifra de R\$ 16 bilhões. Em termos quantitativos, o total de intenções de contratação registradas no sistema oficial é 2,68 vezes superior à dotação orçamentária efetivamente aprovada para o setor (peça 9).

180. Ressalta-se, ainda, que o cenário orçamentário é mais restrito do que a comparação direta sugere. O orçamento aprovado na LOA (os R\$ 6,08 bilhões) deveria comportar não apenas as novas aquisições pretendidas, mas também, as despesas com a manutenção dos contratos vigentes e continuados. Consequentemente, a margem orçamentária disponível para absorver as novas



demandas listadas no PCA é inferior ao total aprovado, ampliando, na prática, o distanciamento entre o planejado e a capacidade de execução financeira.

181. A verificação detalhada abrangeu o universo de 201 órgãos e entidades constantes na extração de dados. Deste total, identificou-se que 15 unidades não possuíam dotação orçamentária específica para TIC aprovada na LOA. Não obstante a ausência de crédito autorizado no sistema orçamentário, verificou-se que 13 dessas unidades registraram contratações de tecnologia planejadas em seus respectivos PCAs.

182. Por outro lado, observou-se que 12 órgãos não apresentaram nenhuma contratação de TIC planejada no PCA para o exercício. Essa ausência de registro, contudo, não permite assegurar a inexistência de demandas de tecnologia da informação nessas unidades. Existe a possibilidade de os órgãos não terem catalogado corretamente as contratações no sistema, classificando itens de natureza tecnológica como bens comuns ou materiais de consumo genéricos, o que os excluiria da extração realizada.

183. Além disso, identificou-se que 40 órgãos apresentaram valor total planejado no PCA inferior ao seu orçamento de TIC aprovado. Em contrapartida, a grande maioria, totalizando 134 órgãos, registrou no PCA um volume de contratações superior ao valor aprovado na LOA.

184. Dentre as discrepâncias observadas neste último grupo, destaca-se o caso da Universidade Federal de Alagoas. A instituição possuía o montante de R\$ 38 mil aprovado na lei orçamentária para despesas de TIC, enquanto o somatório de suas contratações planejadas de TIC no PCA supera a cifra de R\$ 19 milhões. Tal distorção representa um planejamento de despesas 502 vezes superior à dotação orçamentária aprovada para a unidade (peça 9, p. 4).

185. Ademais, a análise dos dados permitiu identificar que outras quatro instituições de ensino superior também aprovaram seus Planos de Contratações Anuais com valores totais superiores a 100 vezes a dotação orçamentária constante na LOA para as respectivas unidades (peça 9).

186. Nesse contexto, ainda que os valores estimados das contratações constituam informações preliminares, não seria esperado que apresentassem discrepâncias tão significativas em relação ao orçamento aprovado. Tal descompasso pode indicar que o PCA não tenha sido efetivamente utilizado como insumo para subsidiar a elaboração da lei orçamentária. Ressalte-se, ainda, que os valores registrados no PCA não contemplam despesas de manutenção decorrentes de contratos vigentes e continuados, de modo que a diferença identificada tende a ser ainda maior.

187. Além do valor total planejado no PCA acima do estipulado na LOA, identificou-se que o registro do valor global de contratos plurianuais, em detrimento da parcela a ser executada no exercício, infla artificialmente o PCA. Um caso de contratação de licenças de software pela Advocacia-Geral da União (AGU) exemplifica essa distorção. O PCA da entidade registrou um valor estimado de R\$ 160 milhões para o item. Contudo, a análise do Termo de Referência do Pregão 90008/2025 (peça 10, p. 37-38) revelou tratar-se de um contrato de 36 meses, o que resulta em parcelas mensais de aproximadamente R\$ 4,4 milhões.

188. Ademais, a licitação foi divulgada no final de setembro de 2025. Considerando os prazos processuais, mesmo em uma situação otimista, o contrato só seria assinado em novembro, o que permitiria o pagamento de no máximo duas parcelas ainda dentro do exercício financeiro. Ou seja, enquanto o PCA sinalizava uma necessidade orçamentária de R\$ 160 milhões, o impacto real no orçamento de 2025 estaria próximo de R\$ 9 milhões. Tal discrepância de metodologia gera dúvidas sobre o uso direto dos dados do PCA como instrumento fidedigno de subsídio à elaboração da LOA.

189. O impacto dessa distorção metodológica nos indicadores da unidade é expressivo. A Lei Orçamentária Anual destinou à AGU o montante de R\$ 101.897.283,00 para despesas de TIC. Em contrapartida, o total planejado no PCA da entidade alcançou R\$ 410.325.137,60, valor aproximadamente quatro vezes superior ao orçamento aprovado. Observa-se que mais de R\$ 100 milhões dessa diferença derivam exclusivamente da forma de registro da contratação de software supracitada, evidenciando como a ausência de padronização para lançamento de valores estimados compromete a confiabilidade do PCA como referência das necessidades orçamentárias. É possível que situações semelhantes tenham ocorrido em outros órgãos.



190. *Em síntese, identificaram-se duas fragilidades estruturais no modelo atual que comprometem a utilidade do PCA para auxiliar adequadamente a elaboração do orçamento de tecnologia da informação das organizações do Poder Executivo Federal:*

190.1. *o PCA do Executivo consolida apenas as novas contratações planejadas (novas demandas). O instrumento não contempla as despesas de contratos já existentes, as quais consomem parcela do orçamento disponível; e*

190.2. *a sistemática do sistema PGC exige que seja indicado o valor total estimado do contrato, independentemente do seu prazo de vigência. Isso não reflete o impacto orçamentário real dentro do exercício de referência do PCA, gerando superestimativas para o ano corrente, conforme evidenciado no caso da AGU.*

191. *Em análise comparativa, observa-se que outros órgãos e poderes não submetidos ao Decreto 10.947/2022, a exemplo dos órgãos do Poder Judiciário (como TSE e STJ) e do Tribunal de Contas da União, adotam uma abordagem metodológica distinta e mais alinhada à realidade orçamentária. Nessas organizações, a regulamentação do PCA exige expressamente a inclusão das renovações contratuais e a discriminação dos valores a serem efetivamente despendidos no exercício, mitigando as distorções observadas no Poder Executivo.*

192. *O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) normatiza as regras do PCA para os órgãos do Poder Judiciário por meio da Resolução 347/2020, com redação atualizada pela Resolução 637, de 22/9/2025. O art. 9º determina que o PCA deve consolidar as demandas que os órgãos pretendem contratar e "aquelas que pretendam prorrogar". Já o art. 10, inciso VI, estabelece como requisito mínimo a informação da "estimativa preliminar do valor global da contratação e aquele a ser desembolsado no ano de referência do PCA".*

193. *No mesmo sentido, no âmbito da Corte de Contas, a Portaria TCU 175/2022 define, em seu art. 2º, que o PCA consolida não apenas as novas demandas, mas também as "renovações contratuais que deverão ser atendidas durante o período". Complementarmente, o art. 8º, inciso IV, do mesmo normativo impõe que o DFD contenha a distinção entre a "estimativa preliminar do valor total da contratação e da parcela correspondente ao exercício financeiro do PCA".*

194. *A existência dessas orientações em outros poderes evidencia que as fragilidades identificadas no âmbito do Poder Executivo Federal, como omissão de contratos continuados e registro apenas do valor global no PCA, são questões de desenho de processo e normatização. A ausência dessas informações no Decreto 10.947/2022 e no sistema PGC é fator para que o PCA do Executivo Federal apresente valores superestimados e desconectados da capacidade de execução orçamentária anual.*

195. *Ressalta-se que o objetivo primário deste acompanhamento não foi a realização de uma auditoria sobre os Planos de Contratações Anuais, mas sim a verificação contínua e abrangente das licitações de TIC. A análise da governança do PCA surgiu, portanto, como uma oportunidade derivada do grande volume de contratações monitoradas, que permitiu a identificação de padrões transversais. Nesse contexto, embora não tenham sido mapeadas todas as potenciais causas do descompasso orçamentário, destaca-se a relevância das duas distorções estruturais identificadas.*

196. *Além disso, embora o escopo deste trabalho de acompanhamento tenha se restringido às contratações de tecnologia da informação, as fragilidades de governança identificadas podem transcender a temática. As causas apontadas, ausência de campos para discriminação dos valores do exercício e a não inclusão sistemática dos contratos continuados, decorrem da parametrização central do sistema PGC, ferramenta utilizada para todos os objetos de contratação do Poder Executivo Federal (bens comuns, serviços de engenharia etc.).*

197. *Infere-se, portanto, que as distorções orçamentárias verificadas nas contratações de TIC possivelmente se replicam nas demais naturezas de despesa, comprometendo a confiabilidade do Plano de Contratações Anual como um instrumento de subsídio à elaboração das leis orçamentárias. A "inflação" dos valores planejados e a desconexão com a LOA indicam que o atual modelo de utilização do sistema carece de aprimoramentos.*



198. Quando uma organização possui orçamento aprovado que comporta apenas uma parcela das contratações previstas, por exemplo, três de um total de dez, e o PCA não é revisto ou ajustado, o instrumento deixa de cumprir sua finalidade essencial de apoiar a governança e o planejamento das aquisições. Nessa situação, o PCA torna-se uma lista meramente declaratória, desconectada da capacidade orçamentária real do órgão/ente, perdendo sua função de orientar decisões, priorizar demandas e assegurar racionalidade ao processo de contratação pública.

199. Diante desse cenário, e considerando que eventuais alterações no sistema PGC ou em seus normativos impactam toda a Administração Pública Federal, entende-se não ser oportuna a proposição imediata de mudanças no sistema por esta unidade técnica. O encaminhamento mais adequado consiste em recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI), gestor do sistema PGC, para que avalie a melhor solução, seja ela normativa, sistêmica ou outra por ela escolhida, visando corrigir as assimetrias apontadas e garantir que o PCA cumpra seu papel legal de subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e de informar ao mercado e à sociedade acerca das contratações planejadas.

Conclusão

200. Em conclusão, a análise dos dados orçamentários e de planejamento evidenciou que o PCA, conforme o modelo atualmente adotado, não representa adequadamente a situação orçamentária das organizações do Poder Executivo Federal. A disparidade global de 2,68 vezes entre os valores planejados e os orçados, agravada por distorções individuais que ultrapassam a escala de 500 vezes, decorre precipuamente de um desenho sistêmico que obriga o registro pelo valor total do contrato e omite o peso das despesas continuadas.

201. Tal cenário degrada a utilidade do plano, convertendo-o em uma lista de desejos que não subsidia efetivamente a elaboração da Lei Orçamentária Anual, frustrando o comando legal. Enquanto órgãos de outros poderes exigem a discriminação dos valores do exercício em seus normativos, o Poder Executivo Federal permanece atrelado a um modelo de preenchimento que infla artificialmente as demandas, dificultando a governança central e a transparência dos gastos de TIC.

Proposta de encaminhamento e benefícios esperados

202. Para mitigar as distorções identificadas na consolidação do planejamento de contratações, que resultam frequentemente em valores superestimados e desconectados da realidade orçamentária, a AudTI propõe recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que avalie alternativas para adequar o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão dos valores de manutenção dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência, no Plano de Contratações Anual.

203. Espera-se que a solução desse problema aprimore o Plano de Contratações Anual (PCA) para se tornar instrumento efetivo de subsídio à elaboração das leis orçamentárias, conforme preconiza a Lei 14.133/2021, aumentando a previsibilidade das despesas públicas além de aprimorar a transparência e a governança das contratações públicas.

IV.3. Ausência de Transparência do Documento de Formalização de Demanda

204. Nos termos do inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/2021, as organizações públicas deverão elaborar o PCA a partir dos respectivos Documentos de Formalização da Demanda (DFD). Ademais, o § 1º do mesmo artigo estabelece que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Além disso, conforme o § 2º do art. 174 da lei, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deverá conter os PCAs das organizações públicas.

205. À luz dessas determinações legais, a Figura a seguir ilustra um exemplo de divulgação do PCA de uma organização pública no PNCP. Observa-se, entretanto, que os itens constantes do PCA são, com frequência, descritos de forma muito genérica, o que dificulta ao mercado e aos órgãos de controle compreenderem o objeto da futura contratação. Como exemplo, o item de ID 91 é descrito apenas como “Serviços de Licenciamento e Contratos de Transferência de Tecnologia”. A partir dessa nomenclatura, não é possível identificar se a demanda se refere a uma solução de backup, a um



software de escritório, a um banco de dados ou a qualquer outro tipo de tecnologia, prejudicando, já de início, a transparência do planejamento da contratação.

Soluções de TIC

Id do item no PCA	Classe/Grupo	Identificador da Futura Contratação	Valor total estimado	Data desejada
64	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-25/2025	R\$ 28.848.889,20	10/03/2025
88	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-45/2025	R\$ 16.085.074,08	30/05/2025
89	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-45/2025	R\$ 3.166.000,00	30/05/2025
90	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-51/2025	R\$ 24.000,00	28/03/2025
91	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-58/2025	R\$ 146.977.635,60	30/06/2025

Figura 2 - Plano Anual de Contratações 2025 da AGU

Fonte: <https://pncp.gov.br/app/pca/26994558000123/2025/8>

206. Ao analisar mais detalhadamente essa divulgação, percebe-se que a informação exibida na página não corresponde à descrição sucinta da contratação, mas sim à classe de materiais ou ao grupo de serviços dos Sistemas de Catalogação de Materiais e de Serviços do Governo Federal. A descrição sucinta da contratação somente é obtida mediante o download de uma planilha em formato “.csv”. Todavia, informações relevantes para o adequado planejamento, como a justificativa da necessidade da contratação e grau de prioridade da compra não constam dessa planilha, o que limita a transparência e a compreensão integral da demanda pela sociedade, pelo mercado e pelos órgãos de controle.

207. Além disso, o PNCP não disponibiliza a data de criação da demanda tampouco o momento em que ela foi incluída no PCA, informações imprescindíveis para avaliar a tempestividade do planejamento da contratação. Essa lacuna contraria a lógica estabelecida pelo Decreto 10.947/2022, segundo o qual as demandas devem ser registradas no exercício anterior ao da efetiva contratação, conforme os prazos estabelecidos nos arts. 10 ao 12 e 15 do referido Decreto, de modo a assegurar previsibilidade, planejamento adequado e aderência ao ciclo orçamentário. Não obstante, o próprio Decreto reconhece a impossibilidade de se antever a totalidade das necessidades administrativas, razão pela qual o art. 16 admite a alteração do plano de contratações anual durante o ano de sua execução, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente. Assim, a ausência dessas informações temporais no PNCP não apenas dificulta a avaliação da regularidade do planejamento, como também impede a distinção entre demandas tempestivamente registradas e aquelas incluídas posteriormente ao amparo da exceção legal, comprometendo a transparência e o controle sobre o processo de contratação.

208. Diante dessas limitações, conclui-se que a disponibilização integral das informações do DFD, incluindo data de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização, representaria uma medida essencial para assegurar maior transparência e permitir a compreensão completa da necessidade e tempestividade da contratação.

209. Ademais, além da limitada transparência do DFD no PNCP, verificou-se que o sistema PGC não permite o acesso, em modo de leitura, aos DFDs de todas as organizações. O usuário dispõe apenas de acesso às demandas formalizadas pela sua própria instituição. Como exemplo, a equipe deste acompanhamento consegue visualizar exclusivamente os DFDs do TCU, o que restringe a análise comparativa e a extração de informações relevantes para fins de controle e governança.

Conclusão

210. Nesse contexto, conclui-se que a forma atual de divulgação do PCA no PNCP não materializa plenamente o objetivo de transparência previsto na Lei n. 14.133/2021, pois não fornece informações suficientes para a adequada compreensão da natureza, justificativa, prioridade e

tempestividade das demandas de contratação. A ausência de detalhamento nos itens do PCA no PNCP, a extração apenas parcial de dados via planilha, a indisponibilidade de datas de criação e inclusão das demandas, bem como a inexistência de acesso aos DFDs no PNCP que permitam transparência ativa, revelam um cenário que limita o controle social e institucional.

211. *Diante disso, o aperfeiçoamento dos mecanismos de registro e divulgação, especialmente com a disponibilização integral do DFD no PNCP e no PGC, além do acesso mais amplo dos DFD no PGC por todas as organizações, mostra-se fundamental para fortalecer a governança das contratações públicas e assegurar conformidade com os princípios de planejamento, eficiência e transparência que orientam o novo regime de contratações públicas.*

Proposta de encaminhamento e benefícios esperados

212. *Com o objetivo de aperfeiçoar a transparência na divulgação do PCA, a AudTI propõe recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que avalie alternativas para aperfeiçoar Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do Documento de Formalização da Demanda, incluindo a justificativa da necessidade da contratação, descrição sucinta do objeto e as datas de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização. Propõe-se, ainda, que seja permitido a todos os usuários o acesso em modo leitura a todas as informações não sigilosas do sistema PGC, bem como a visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias do sistema.*

213. *Espera-se que a solução desse problema contribua para o aumento da transparência do PCA, em conformidade com o que preconiza a Lei n. 14.133/2021.*

IV.4. Fragilidades no alinhamento entre as contratações e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação

214. *Conforme introduzido nos parágrafos 172 e 173, o PDTIC constitui o principal instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos de TIC das organizações públicas. Sua função é traduzir as estratégias de negócio da organização em ações de tecnologia, garantindo que cada real investido em TI contribua diretamente para o alcance da missão institucional. Dessa forma, o PDTIC não deve ser encarado como uma peça burocrática, mas como um instrumento estratégico que justifica a necessidade e a oportunidade de cada contratação.*

215. *De acordo com o Guia de PDTIC da Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI), versão 2.1, as necessidades de TIC devem possuir relação direta e explícita com os planos estratégicos da instituição (peça 12, p. 64-65). O PDTIC deve explicitar uma conexão específica entre a necessidade mapeada e as demandas identificadas no Planejamento Estratégico Institucional (PEI), na Carta de Serviços ao Usuário, no Plano Plurianual (PPA), na Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) ou no Plano de Transformação Digital (PTD) (peça 12, p. 62-63 e 154).*

216. *O objetivo desta verificação durante este trabalho de acompanhamento foi, portanto, identificar se o item do PDTIC referenciado nos artefatos das contratações analisadas possuía esse nexo causal material ou se caracterizava como genérico. Define-se como "necessidade genérica" aquela cuja descrição é ampla o suficiente para embasar a posterior contratação de uma variedade heterogênea de bens e serviços, sem vinculação clara com um problema finalístico específico, conforme definido no parágrafo 28 do Relatório do Acórdão 2.943/2025-TCU-Plenário, do Ministro Jorge Oliveira:*

28. Nos PDTICs analisados, foram identificadas necessidades genéricas, tais como "softwares" e "análise de dados", que por si só não resolvem problemas finalísticos, conforme será detalhado nos subcapítulos 3.1.1 a 3.1.7. Necessidade genérica é a que permite posterior contratação de uma variedade grande de bens e serviços, gerando o risco de se adquirir soluções que não atendam às demandas reais dos cidadãos.

217. *Nos PDTICs analisados, a identificação de termos vagos, tais como "necessidade de softwares", "melhoria de infraestrutura" ou "análise de dados", evidencia falhas no diagnóstico. Tais descrições, por si só, não descrevem formas de resolução de problemas finalísticos e geram o risco de aquisição de soluções que não atendam às demandas reais das organizações e dos cidadãos, convertendo o alinhamento estratégico em um rito meramente formal.*



218. *A consequência direta da admissão de necessidades genéricas é a subversão da lógica de governança, que existe para otimizar a alocação de recursos escassos. Quando o PDTIC não define prioridades baseadas em problemas reais, o gestor público torna-se suscetível à influência de abordagens comerciais, como demonstrações de produtos e eventos patrocinados por fornecedores. Nesses cenários, corre-se o risco de a Administração ser convencida a contratar uma solução aparentemente ideal apresentada pelo mercado, pulando as etapas de planejamento e utilizando-se de um item genérico do plano apenas para justificar burocraticamente a aquisição.*

219. *Em contraposição a esse modelo reativo, o Guia de PDTIC preconiza que a contratação deve ser o último elo de uma cadeia que se inicia no diagnóstico da organização. Para ilustrar o nível de especificidade esperado, apresenta-se um exemplo hipotético de uma contratação de segurança da informação:*

219.1. *Diagnóstico (Problema): Dados sensíveis da organização dispersos sem classificação ou controles, resultando em alto risco de vazamento;*

219.2. *Necessidade: Implementar programa de proteção de dados com identificação, classificação e aplicação de controles;*

219.3. *Ação: Avaliar aquisição e implantação de solução de Data Loss Prevention (DLP) e treinar usuários.*

219.4. *Somente após essa definição clara é que se iniciaria o Estudo Técnico Preliminar (ETP) para avaliar as soluções de mercado, que poderia ser aquisição de um software na nuvem ou um serviço ou até mesmo a conclusão de que a organização não tem maturidade para aquisição de uma solução de DLP.*

220. *Nesse contexto, é fundamental distinguir necessidade de solução. A necessidade refere-se ao problema a ser enfrentado ou ao objetivo a ser alcançado, sempre sob a ótica do interesse público e do planejamento institucional. Já a solução decorre do estudo técnico realizado no âmbito do ETP e representa o meio mais adequado para atender à necessidade identificada, podendo envolver a aquisição de bens, a contratação de serviços ou, inclusive, a conclusão pela desnecessidade de contratação, em razão de limitações técnicas ou orçamentárias, ou da existência de soluções já disponíveis no âmbito da organização.*

221. *A descrição da demanda deve partir da necessidade a ser atendida, e não da solução previamente definida, tampouco de termos genéricos ou vagos. Essa distinção é fundamental, pois direciona a elaboração do ETP para um diálogo mais qualificado, centrado nas razões que efetivamente justificam a contratação. Questionamentos como “por que essa demanda é necessária?”, “qual resultado se pretende alcançar?” e “qual problema concreto se busca resolver?” contribuem para uma análise mais consistente das alternativas disponíveis. Esse processo fortalece o alinhamento da futura contratação aos objetivos estratégicos do órgão e aumenta a probabilidade de geração de valor público efetivo.*

222. *Para ilustrar essa distinção de forma didática, pode-se recorrer a uma analogia fora do contexto da tecnologia da informação. Suponha-se a necessidade de permitir que pessoas e mercadorias atravessem um rio de maneira segura, célere e a um custo razoável. Essa é a necessidade, definida em termos de resultado a ser alcançado. Afirmar, desde logo, que a solução consiste na construção de uma ponte de concreto com três pistas representa a antecipação da solução, sem a devida análise técnica. Ao se focar prematuramente na solução, outras alternativas potencialmente mais adequadas, eficientes ou econômicas – como a adoção de um sistema de balsas, um teleférico ou mesmo um túnel – deixam de ser consideradas. A lógica é a mesma nas contratações públicas, inclusive de TI: a correta identificação da necessidade é condição essencial para que o ETP avalie, de forma isenta e comparativa, o conjunto de soluções possíveis, promovendo escolhas mais eficientes e alinhadas ao interesse público.*

223. *Em determinadas situações, a equipe de TI ou a área demandante pode direcionar a demanda a partir de uma solução tecnológica específica, muitas vezes influenciada por tendências de mercado, demonstrações comerciais ou soluções apresentadas em eventos especializados. Quando essa solução é previamente incorporada ao PDTI ou PCA, o foco se afasta da necessidade original a*



ser atendida. Como consequência, há o risco de se promover a contratação de uma solução moderna, porém inadequada e onerosa aos processos institucionais ou incapaz de solucionar, de forma efetiva, o problema que motivou a demanda, comprometendo a eficiência e a geração de valor público

224. *Essas considerações conceituais e exemplificativas evidenciam que a adequada distinção entre necessidade e solução, bem como a formulação da demanda em termos não prescritivos ou excessivamente genéricos, não constitui mera formalidade metodológica, mas elemento estruturante do planejamento das contratações. A inobservância dessa diferenciação eleva o risco de desconexão entre o planejamento estratégico e as aquisições efetivamente realizadas, com reflexos diretos sobre a racionalidade, a eficiência e a legitimidade da despesa pública. À luz desse referencial analítico, procedeu-se à aplicação dos critérios definidos à amostra selecionada, cujos resultados são apresentados a seguir.*

225. *A aplicação desses critérios à amostra selecionada revelou um cenário preocupante de desconexão entre o planejamento tático e a execução das despesas. Das 52 contratações analisadas, identificou-se que 42,31% (22 contratações) não apresentavam nexo causal material com o alinhamento tático (PDTIC). Apenas 57,69% (30 contratações) demonstraram uma vinculação satisfatória, onde a necessidade descrita no PDTIC justificava logicamente o objeto da aquisição (peça 11).*

226. *Como exemplo de alinhamento genérico, tem-se o Pregão 90001/2025 do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), cujo objeto era a aquisição de firewalls. O Termo de Referência fundamentou o alinhamento com o PDTIC na necessidade de "melhoria dos processos de segurança da informação" (peça 11, p. 15). Trata-se de um objetivo amplo, aplicável a praticamente qualquer solução de segurança, e não de uma meta ou ação específica do PDTIC baseada em diagnóstico que identificasse a vulnerabilidade de rede que demandava a aquisição daquela solução.*

227. *De forma similar, evidenciou-se a fragilidade no Pregão 90013/2025 da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para aquisição de equipamentos de armazenamento de dados (storage). O TR vinculou a compra aos objetivos "ID 17 - adotar soluções genéricas de TIC" e "ID 18 - garantir o nivelamento tecnológico dos projetos institucionais" (peça 11, p. 17). A própria terminologia utilizada no plano ("soluções genéricas") denota a ausência de diretriz específica, falhando em estabelecer o nexo causal necessário para justificar o investimento em expansão de armazenamento.*

228. *Padrão semelhante de genericidade foi identificado no Pregão 90008/2025 da Advocacia-Geral da União (AGU), cujo objeto era o licenciamento de softwares Microsoft. O Termo de Referência indicou alinhamento à "Iniciativa Estratégica ID IE.10" e "Ação A.03", descritas como "atender demandas de software e aplicativos para as unidades da AGU" (peça 11, p. 8). Nota-se, no caso, uma circularidade lógica: a necessidade de contratar software é justificada pela meta de "atender demandas de software", sem que haja indicação de um diagnóstico prévio das necessidades de negócio que esses aplicativos visam suprir.*

229. *Outro exemplo de fragilidade no nexo causal material ocorreu na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). No Pregão 90053/2025, destinado à contratação de hardware de hiperconvergência, o alinhamento foi vinculado à "Ação OKR 10/2025" do PDTIC, definida como "realizar contratações de soluções de TIC para promover a eficiência operacional" (peça 11, p. 7). O termo "eficiência operacional" funciona, na prática, como um conceito "guarda-chuva" excessivamente amplo, capaz de abrigar qualquer tipo de contratação, falhando em indicar a necessidade ou problema que levou à contratação dos equipamentos de hiperconvergência.*

230. *Por fim, a análise do Pregão 90253/2025 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), voltado a licenciamento de segurança cibernética, ilustra a tentativa de alinhamento por "acúmulo" de necessidades, sem a devida triagem. O TR citou quatro necessidades (GT4N02, GT5N03, GT5N04 e GT5N05) (peça 11, p. 4). A verificação detalhada apontou inconsistências:*



230.1. A necessidade GT4N02 (ferramenta de gestão/auditoria de dados) e a GT5N05 (Security Operation Center - SOC) não guardavam relação com os itens licitados;

230.2. A necessidade GT5N03 (ferramentas de segurança da informação) mostrou-se genérica demais para orientar a compra; e

230.3. Apenas a necessidade GT5N04 (serviço em nuvem/avaliação de vulnerabilidades) possuía nexo causal direto, mas aplicável exclusivamente ao Lote 4 da licitação, restando os demais lotes sem respaldo estratégico específico.

231. A relação completa das demais contratações integrantes da amostra que apresentaram alinhamento genérico ou deficiente com o PDTIC, contendo os respectivos números de pregão e a transcrição dos trechos dos Termos de Referência, encontra-se consolidada na peça 11.

232. A alta incidência de alinhamentos dessa natureza (42,31%) sugere que, em parcela significativa dos casos, o PDTIC não está orientando a contratação, mas sim sendo consultado a posteriori apenas para cumprir uma exigência formal do processo. Essa prática reduz a eficácia do planejamento de TIC como instrumento de priorização e governança, transformando-o em um documento formal desprovido de força diretiva real. Nesse sentido, merece ser destacado trecho do voto do Ministro Jorge Oliveira no âmbito do Acórdão 2.943/2025-TCU-Plenário:

13. (...) Com efeito, a ausência de um planejamento adequado nos PDTICs compromete a eficiência das contratações e a entrega de serviços públicos de qualidade. A adoção de critérios objetivos para a definição e priorização de necessidades, bem como a inclusão de planos detalhados de orçamento e gestão de pessoas, são medidas essenciais para garantir que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente e eficaz.

233. Embora a realização de uma análise aprofundada de causas raízes dessa constatação extrapole o escopo deste trabalho de acompanhamento, a verificação sistemática dos processos permite identificar fatores contribuintes para essa desconexão. Uma causa possível reside na dificuldade das equipes de planejamento em lidar com a volatilidade do cenário tecnológico. Diante de um PDTIC com vigência plurianual (geralmente de 2 a 4 anos), os gestores tendem a adotar descrições excessivamente abrangentes como mecanismo de defesa, visando evitar a necessidade de revisões constantes do plano a cada nova demanda tecnológica que surge. O "alinhamento genérico" torna-se, assim, um atalho para garantir a execução orçamentária sem os trâmites de atualização do documento de planejamento

234. Adicionalmente, observa-se uma inversão cultural na utilização do instrumento. Em vez de o PDTIC ser a fonte da qual derivam as contratações, ele muitas vezes é encarado apenas como um requisito de conformidade documental necessário para instruir o processo de compra. Nessa lógica, a busca pelo "item do PDTIC" ocorre apenas quando a decisão de comprar já foi tomada, forçando-se um encaixe semântico em qualquer necessidade disponível que ofereça uma redação suficientemente vaga para abrigar o objeto, esvaziando o propósito de governança do instrumento.

235. Outro fator determinante para a genericidade reside na própria fragilidade conceitual do termo "necessidade" nos normativos. Tanto o art. 6º, inciso III, da Portaria SGD 778/2019, quanto o art. 6º, inciso II, do Decreto 12.198/2024 (que institui a Estratégia Federal de Governo Digital), limitam-se a exigir que o PDTIC contenha um "inventário de necessidades priorizado". Nenhuma das duas normas avança na definição do que constitui uma necessidade válida, permitindo que interpretações simplistas (como "necessidade de comprar") sejam aceitas como cumprimento da norma.

236. A definição metodológica mais robusta encontra-se dispersa no Guia de PDTIC, documento técnico que conta com 194 páginas. O conceito não é apresentado em um capítulo de fundamentos, mas sim na descrição operacional da tarefa "2.7 - Identificar necessidades de informação" (peça 12, p. 64-65). Somente nesse trecho o Guia esclarece que identificar necessidades envolve verificar aquelas "vinculadas aos processos de negócio da organização", "prospectar necessidades relacionadas ao provimento de informações ao cidadão" e "identificar problemas e oportunidades". A falta de destaque desse conceito em um documento extenso contribui para que as equipes de planejamento desconheçam o nível de profundidade exigido, resultando na elaboração de inventários superficiais.



Conclusão

237. Conclui-se, portanto, que a governança das contratações de TIC apresenta fragilidades qualitativas no tocante ao alinhamento com o PDTIC. A constatação de que 42,31% da amostra fundamentou-se em necessidades genéricas ou circulares demonstra que o PDTIC, em muitos casos, perdeu sua função de bússola diretiva, passando a atuar como mero requisito burocrático de conformidade documental.

238. A aceitação de termos vagos como justificativa para aquisições inverte a lógica do planejamento: em vez de a necessidade ditar a compra, permite-se que soluções de mercado busquem abrigo em necessidades amplas ("eficiência", "melhoria"), expondo a Administração ao risco de desperdício e de indução de demanda. Esse comportamento é fomentado pela ausência de clareza conceitual nos normativos sobre o que constitui uma "necessidade", o que requer intervenção orientativa do órgão central.

Proposta de encaminhamento e benefícios esperados

239. Para mitigar a ocorrência de alinhamentos estratégicos meramente formais e o uso de justificativas genéricas nas contratações de TIC previstas nos PDTICs dos órgãos do Sisp, a AudTI propõe recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) que oriente os órgãos e entidades integrantes do Sisp para que, na elaboração de seus PDTICs, evitem a utilização de termos amplos ou "guarda-chuvas" na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024 e da Portaria SGD 778/2019 requer a demonstração de vínculo material da contratação com problemas de negócio diagnosticados.

240. Espera-se que a solução desse problema aprimore a cultura de planejamento na Administração Pública, transformando o PDTIC em um instrumento efetivo de governança e de priorização das necessidades, e reduzindo o risco de desperdício de recursos em contratações semnexo causal com as metas finalísticas das organizações.

IV.5. Fragilidade na Publicidade do ETP

241. No âmbito normativo, a **Lei 14.133/2021** estabelece relação de dependência direta entre o TR e o ETP. Nos termos da alínea 'b' do inciso XXIII do art. 6º da referida Lei, a fundamentação da contratação, que deve constar no TR, constitui referência direta ao ETP correspondente. Ademais, dispõe que, **quando não for possível divulgar integralmente esses estudos**, deve ser publicado extrato das partes que não contenham informações sigilosas.

242. Em complemento, a Instrução Normativa SGD/ME 94/2022, que regulamenta o processo de contratação de soluções de TI pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do Poder Executivo Federal, determina, em seu art. 34, que o ETP, respeitada a legislação específica relativa à proteção de informações, deve ser publicado em sítio eletrônico de fácil acesso **até a data de publicação do edital de licitação**.

243. De forma convergente, a Resolução CNJ 468/2022, que disciplina as diretrizes para as contratações de soluções de TI pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça, estabelece em seu art. 28 a mesma obrigação: publicação do ETP em sítio eletrônico de fácil acesso **até a data de divulgação do edital da licitação** ou até a conclusão da licitação, em caso de licitação com sigilo do valor estimado, conforme disposto no inciso VI do § 1º do art. 18 da Lei no 14.133/2021.

244. Cumpre registrar que a inclusão do ETP entre os documentos da licitação (Edital e Termo de Referência), realizada por algumas organizações públicas, constatada no decorrer deste acompanhamento, possibilitou um controle mais efetivo das contratações. Por meio da análise desse documento, torna-se viável verificar:

244.1. se a necessidade da contratação foi devidamente justificada;

244.2. se foram consideradas diferentes soluções de mercado;

244.3. se foi comprovada a vantajosidade da solução escolhida e detalhada no TR;

244.4. se a estimativa dos quantitativos foi bem definida e acompanhada das respectivas memórias de cálculo e dos documentos comprobatórios.



245. A ausência do ETP entre os documentos publicados inicialmente no processo licitatório cria um vácuo informacional, tanto para o cidadão, quanto para o exercício tempestivo do controle externo. Essa opacidade inicial força o auditor a recorrer ao trâmite de solicitação formal de documentos via ofício. Tal procedimento, contudo, impõe um ônus administrativo e temporal desproporcional, caracterizado por um ciclo burocrático de baixa eficiência. A título ilustrativo, os passos para a obtenção do ETP da contratação por parte da equipe deste acompanhamento costumam compreender:

- 245.1. elaboração e expedição do ofício pela equipe de fiscalização;
- 245.2. recebimento e triagem do ofício pelo controle interno ou setor administrativo do órgão auditado;
- 245.3. elaboração de despacho interno para a área técnica responsável;
- 245.4. análise da área técnica e elaboração de sua resposta;
- 245.5. retorno da resposta ao controle interno, que, por sua vez, prepara o ofício de resposta final;
- 245.6. envio da resposta à equipe de fiscalização.

246. Dessa forma, evidencia-se que a publicação do ETP, ainda na fase externa da licitação, contribui significativamente para a transparência ativa do planejamento da Administração e para que o controle seja proativo, não apenas reativo e limitado. Licitantes, órgãos de controle e o cidadão comum podem examinar, por exemplo, se os quantitativos estimados são razoáveis e se foram justificados. O controle social, munido de informações, pode questionar, por exemplo, porque uma organização teria a necessidade de adquirir 500 computadores quando o quadro de servidores aptos a utilizá-los é de apenas 300. Em outra situação, um concorrente pode identificar um erro grosseiro no estudo de soluções e impugnar o edital, prevenindo a continuidade de uma licitação com falhas graves.

247. Nesse contexto, à luz dos princípios da transparência e da publicidade consagrados na Lei 14.133/2021, bem como a alínea 'b' do inciso XXIII do art. 6º da referida Lei, além das diretrizes da IN SGD/ME 94/2022 e da Resolução CNJ 468/2022, é defensável sustentar que o ETP, ao menos nas contratações de TI e sempre que não houver informações sujeitas a sigilo, deva ser incluído diretamente como documento ou anexo do edital da contratação. Essa prática revela-se mais eficiente do que a mera disponibilização em sítio eletrônico institucional, que nem sempre apresenta adequada usabilidade ou facilidade de acesso ao público externo. Conforme será demonstrado nos próximos parágrafos, tanto entre as organizações do Poder Judiciário quanto entre aquelas integrantes do Sisp, observou-se a opção majoritária por anexar o ETP como documento da própria licitação, reforçando a efetividade da publicidade e da transparência.

248. Nesse cenário, das 29 licitações do Poder Judiciário analisadas, 16 publicaram o ETP diretamente no PNCP como documento integrante da licitação, o que corresponde a 55% do total. Entre as 13 organizações restantes, em seis dos casos não foi possível localizar o respectivo ETP em sítio eletrônico de fácil acesso, conforme quadro a seguir. Ainda assim, considerando o conjunto das licitações examinadas, verificou-se que 23 delas, equivalentes a 79,3%, promoveram a publicação tempestiva do ETP.

Uasg - Organização	Pregão	Uasg - Organização	Pregão
050001 - Superior Tribunal de Justiça	90081/2024 90011/2025	080013 - Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região	90003/2025
080010 - Tribunal Regional do Trabalho Da 2ª Região	90027/2025	040001 - Supremo Tribunal Federal	90029/2025
090009 - Justiça Federal de 1ª Instância - PE	91004/2025		

Quadro 3 - Licitações do Judiciário que não tiveram ETP publicado

249. No caso das organizações integrantes do Sisp, foram analisadas 73 licitações, das quais 62 já apresentavam o ETP publicado como anexo da licitação, correspondendo a 84,9% do total.



Entre as 11 licitações restantes, três disponibilizaram o documento em sítio eletrônico de fácil acesso. Assim, constatou-se que apenas 11% das licitações analisadas (oito casos) deixaram de promover a publicação tempestiva do ETP, conforme quadro a seguir.

Uasg - Organização	Pregão	Uasg - Organização	Pregão
150182 - Universidade Federal Fluminense	90080/2025	410072 - Ministério das Comunicações	90004/2025
153978 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	90006/2025 90024/2025	130005 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	90010/2025
200342 - Departamento da Polícia Federal	90007/2025 90010/2025	250110 - Ministério da Saúde	90355/2024

Quadro 4 - Licitações do Sisp que não tiveram ETP publicado

250. Nas duas licitações analisadas da Defensoria Pública da União, o ETP foi inicialmente juntado como documento integrante da licitação. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, optou por disponibilizar o ETP como documento público no seu sítio eletrônico. Já o Ministério Público não divulgou o edital em sítio eletrônico de fácil acesso, tampouco juntou o ETP como documento da licitação.

251. No que se refere aos conselhos de classe profissionais, entre as sete licitações analisadas, duas apresentaram o ETP publicado como documento integrante da licitação, não tendo sido identificada a publicação dos estudos pelas demais entidades em sítio eletrônico de fácil acesso ao público (peça 85, coluna ETP publicado no site).

252. No que se refere às estatais regidas pela Lei 13.303/2016, embora a Resolução CGPAR 41/2022 estabeleça que essas organizações devem instituir processo formal para a contratação e a gestão de soluções de TIC, aderente, no que couber, às disposições da IN SGD/ME 1/2019, ou aos normativos que a sucederem, como é o caso da IN SGD/ME 94/2022, constatou-se que apenas uma empresa publicou o ETP diretamente como documento da licitação, não tendo sido identificada a divulgação desse estudo em sítio eletrônico de fácil acesso por nenhuma das organizações analisadas. Nesse cenário, o levantamento abrangeu 20 licitações realizadas por 11 empresas distintas, correspondentes a um volume de recursos fiscalizados de R\$ 911,9 milhões (peça 85, coluna ETP publicado no site).

253. Por fim, cabe ressaltar que, embora a publicação do ETP em conjunto com o edital da contratação contribua para reforçar a efetividade da publicidade e da transparência, o gestor deve adotar, como cautela indispensável, a previsão expressa, no instrumento convocatório, da ordem de precedência entre seus anexos. Essa medida é fundamental para mitigar o risco de eventuais divergências entre o ETP e o TR, assegurando que, em caso de conflito, prevaleçam as disposições do TR.

Conclusão

254. Desse modo, diante da convergência normativa entre a Lei 14.133/2021, a IN SGD/ME 94/2022 e a Resolução CNJ 468/2022, verifica-se que o ETP não é um documento acessório, mas um componente estruturante do planejamento da contratação, responsável por fundamentar o TR e conferir transparência às decisões administrativas. A omissão desse documento na fase externa da licitação transfere o exercício do controle para um momento posterior, menos eficiente e com maior custo administrativo, além de limitar a atuação de licitantes, cidadãos e órgãos de controle.

255. Em contraste, a prática adotada por algumas organizações, ao incorporar o ETP entre os documentos da licitação, demonstra ganhos concretos de transparência e governança, permitindo avaliar a pertinência da demanda, a adequação dos quantitativos, a escolha da solução e a economicidade do gasto. Nessa perspectiva, a publicação tempestiva do ETP, preferencialmente como anexo do instrumento convocatório e ressalvadas hipóteses de sigilo, representa medida compatível com os princípios da publicidade, da eficiência e do controle social, contribuindo para um ambiente de contratações mais racional, proativo e aderente ao interesse público.



Proposta de encaminhamento

256. Considerando que os normativos do CNJ e da SGD já estabelecem que o ETP deve ser publicado em sítio eletrônico de fácil acesso até a data de publicação do edital de licitação, e embora se reconheça que a publicação diretamente como documento da licitação seja mais eficiente, com intuito de evitar ocorrências semelhantes futuras, será proposto dar ciência apenas às organizações que deixaram de disponibilizar o ETP em sítio eletrônico de fácil acesso, em desacordo com o art. 34 da IN SGD/ME 94/2022 e com o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022.

V. Análise dos comentários dos gestores

257. De acordo com o procedimento previsto no art. 14 da Resolução – TCU 315/2020, o relatório preliminar (peça 56) da presente fiscalização foi submetido aos gestores dos órgãos e entidades fiscalizados para que apresentassem comentários sobre o relatório, em especial sobre as propostas de deliberação do TCU.

258. Os gestores da SGD/MGI concordaram com o encaminhamento para orientar os órgãos e entidades integrantes do Sisp para que, na elaboração de seus PDTIC, evitem a utilização de termos amplos ou "guarda-chuvas" na definição de seu inventário de necessidades e informou que já estão sendo adotadas medidas para aperfeiçoar o processo de elaboração e monitoramento do PDTIC, como revisão do Guia PDTIC, revisão da Portaria SGD/ME 778/2019 e disponibilização de sistema informatizado para apoiar à elaboração e acompanhamento do PDTIC pelos órgãos do Sisp (peça 87, p. 2-3).

259. Os gestores da Seges/MGI não apresentaram objeções às recomendações propostas. Apenas ressaltaram que eventuais alterações na lógica de registro, consolidação ou divulgação das informações do PCA demandariam avaliação quanto à necessidade de adequação dos normativos vigentes, uma vez que tais mudanças podem implicar modificações na dinâmica atualmente estabelecida para a elaboração e consolidação do planejamento das contratações. Ademais, destacaram a existência de uma fila de priorização de evoluções já definida para o sistema Compras.gov.br (peça 89, p. 3-4).

260. Dessa forma, não havendo manifestações contrárias ao relatório preliminar, conclui-se pela manutenção das referidas propostas de recomendação neste relatório final.

VI. Informações Adicionais

VI.1. Pedido de Ingresso como parte interessada

261. Em 3/2/2026, a empresa IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda, por meio de sua representante legal, requereu sua habilitação como terceiro interessado nos autos deste processo (peça 7), tendo em vista sua participação como licitante no Pregão Eletrônico 90032/2025, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará – TRE/PA. Este pregão foi objeto de análise ao longo deste acompanhamento, como relatado nos parágrafos 86 a 113.

262. Resumidamente, a requerente busca assegurar a continuidade do processo licitatório, alegando que foi conduzido de forma regular e que sua revogação seria injustificada. Além disso, solicita que o TCU reconheça a suficiência da instrução processual e permita a continuidade da contratação (peça 7, p. 42 e 46).

Natureza do processo em curso e ausência de deliberação do TCU sobre o pregão

263. O presente trabalho trata de processo de fiscalização do tipo acompanhamento, voltado ao exame de aquisições de TIC em âmbito federal, com escopo abrangendo a totalidade dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e não apenas o órgão contratante (TRE-PA) envolvido no pregão referido pela requerente (90032/2025).

264. Até o momento, não há, nestes autos, deliberação desta Corte de Contas acerca da revogação do pregão, tampouco qualquer decisão que imponha ou recomende a revogação do certame em questão. A eventual decisão do órgão gestor de revogar o pregão decorreu de juízo discricionário da própria Administração, após reunião entre seus gestores e a equipe de acompanhamento do TCU, no exercício regular de sua competência, não havendo ato jurisdicional desta Corte que tenha determinado tal revogação.



265. *Desse modo, não se vislumbra, neste processo de acompanhamento, qualquer decisão do TCU capaz de, por si, produzir lesão a direito subjetivo da empresa licitante.*

Ausência de razão legítima para intervir e de possibilidade de lesão a direito subjetivo por decisão do TCU

266. *A jurisprudência desta Corte, exemplificada a seguir, é clara no sentido de que o simples fato de o representante ou peticionante ter participado de determinado certame licitatório não é suficiente, por si só, para caracterizar a condição de interessado no processo de controle externo que verse sobre o referido certame.*

O deferimento de pedido de ingresso nos autos, na qualidade de interessado, somente deve ocorrer quando comprovada razão legítima para intervir no processo. A mera participação em licitação não gera direito subjetivo que possa ser lesado por eventual deliberação do TCU. (Enunciado, Acórdão 1.769/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo).

O deferimento do pedido de ingresso nos autos do representante, na qualidade de interessado, somente deve ocorrer quando comprovada sua razão legítima para intervir no processo, bem como evidenciada a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência da deliberação a ser adotada, o que não se dá tão somente por sua participação como licitante em certame sobre o qual alega indícios de irregularidade. (Enunciado, Acórdão 1.992/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

A habilitação de representante para atuar no processo como interessado requer a demonstração de possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo seu em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal. (Enunciado, Acórdão 1.222/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

A mera participação em certame sobre o qual se alega indício de irregularidade não confere, por si só, ao licitante, mesmo como autor da representação, a condição de interessado no processo. O ingresso nos autos nessa condição exige a demonstração de razão legítima para intervir no processo ou possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação do TCU. (Enunciado, Acórdão 1.618/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)

267. *No caso concreto:*

267.1. *a requerente não demonstra razão legítima específica relacionada ao objeto deste acompanhamento, que é amplo e abrange diversos órgãos e contratações de TIC na Administração Pública Federal, e não apenas o referido pregão em que participou;*

267.2. *não se encontra evidenciada qualquer possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio decorrente de deliberação do TCU neste processo, uma vez que: (i) não houve deliberação desta Corte sobre a revogação do pregão; (ii) não há ato deste Tribunal que impeça a continuidade de eventual nova licitação ou que afaste a participação futura da requerente em certames correlatos; e (iii) eventual prejuízo alegado pela empresa decorre, em tese, de decisão administrativa do órgão contratante, não de ato desta Corte.*

Limites objetivos do processo de acompanhamento

268. *A requerente requer, em síntese, que o TCU: (i) reconheça a regularidade do pregão; (ii) afaste a decisão de revogação tomada pelo órgão gestor; e (iii) assegure a continuidade da contratação.*

269. *Tais solicitações extrapolam o escopo deste acompanhamento. Além disso, não compete ao TCU atuar como instância revisora nos certames licitatórios promovidos pela Administração.*

Considerando que incumbir o TCU da análise dos atos administrativos praticados num processo licitatório, nos quais não se sobressaia o interesse público tem, na prática, o efeito de transformá-lo em nova instância recursal dos certames instaurados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que não encontra respaldo no direito pátrio. (Acórdão 2663/2016-TCU-Plenário, Relatoria Ministro Bruno Dantas)

270. *O processo de acompanhamento possui natureza predominantemente objetiva e preventiva. Não se trata de processo subjetivo destinado à solução de controvérsia individual entre licitante e Administração, nem de via própria para assegurar suposto direito à manutenção de certame ou à contratação, ainda que a licitante tenha sido classificada e habilitada.*

271. *Nesse contexto, mesmo que se admitisse a existência de discussão sobre a regularidade da revogação do pregão (o que, de todo modo, não é objeto de deliberação nestes autos), a via*



processual adequada para a licitante questionar o ato administrativo seria, em regra, a própria esfera administrativa interna ou o Poder Judiciário, e não este processo de acompanhamento em curso no TCU.

Conclusão

272. *Diante do exposto: (i) não há deliberação desta Corte, nestes autos, relativa à revogação do pregão em que a requerente participou; (ii) não se verifica razão legítima específica para o ingresso da empresa como interessada no presente acompanhamento, de escopo abrangente e caráter predominantemente preventivo; (iii) não se evidencia possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio decorrente de decisão do TCU neste processo; e (iv) o fato de a requerente ter participado do certame não a legitima, por si só, ao ingresso como parte interessada, conforme a jurisprudência desta Corte.*

273. *Assim, à luz do Regimento Interno do TCU (art. 146) e da jurisprudência desta Corte, propõe-se o indeferimento do pedido de habilitação da requerente nos autos, na condição de parte interessada.*

VI.2. Capacitação dos gestores

274. *Em consonância com o disposto no art. 173 da Lei nº 14.133/2021, que atribui aos tribunais de contas, por meio de suas escolas de contas, a promoção de eventos de capacitação voltados aos servidores e empregados públicos envolvidos nas contratações públicas, ao longo do ciclo 2025–2026, e com o apoio deste acompanhamento, a AudTI promoveu iniciativas de capacitação direcionadas aos gestores. Essas ações tiveram como propósito o fortalecimento das boas práticas em contratações de TIC, destacando-se, entre elas, a realização de dois workshops on-line, nos quais foram abordados temas relevantes para o aprimoramento da governança e para o aumento da eficiência nas aquisições públicas.*

275. *O primeiro workshop, intitulado "Contratações de SI: o que você não pode negligenciar", foi realizado em 24/7/2025. Seu objetivo principal foi capacitar gestores públicos, auditores e equipes de resposta a incidentes cibernéticos na identificação e mitigação de riscos em aquisições de soluções de segurança da informação. Durante o evento, foram discutidas falhas recorrentes, como planejamento inadequado, ausência de requisitos claros e aquisição de ferramentas ineficazes. Além disso, foram apresentados casos práticos e ferramentas, como o Programa de Privacidade e Segurança da Informação da Secretaria de Governo Digital (PPSI/SGD), destacando a importância da governança e da atuação preventiva do TCU. Este workshop integrou o programa PROTEGE-TI, que visa disseminar boas práticas e fortalecer a segurança cibernética no setor público.*

276. *Outro destaque foi o workshop "Pesquisa de preços: estratégias e boas práticas", realizado em 30/10/2025. Este evento teve como foco capacitar gestores na elaboração de pesquisas de preços mais realistas e fundamentadas, com vistas a reduzir riscos de antieconomicidade e melhorar a qualidade das aquisições de TIC. Na ocasião, enfatizou-se que a pesquisa de preços é etapa essencial do planejamento das contratações, com impacto direto na economicidade e transparência do gasto público, e que parte dos problemas identificados em fiscalizações decorre de falhas nessa fase.*

277. *O evento abordou boas práticas para pesquisas de preços em contratações de TIC, incluindo análise de mercado, uso de catálogos eletrônicos, comparação entre fornecedores, documentação adequada das cotações e a importância de métodos de cálculo coerentes e critérios de atualização de valores. Exemplos práticos e lições aprendidas foram apresentados para ilustrar como falhas na pesquisa podem comprometer a execução contratual.*

278. *Este workshop marcou o início da série CONTRATA-TI – com previsão de novos eventos ao longo de 2026 – e obteve 1.800 inscritos, mais de 900 participantes simultâneos e mais de 4.500 visualizações. Esses números apontam a relevância e o impacto das ações de capacitação promovidas pela AudTI/TCU, contribuindo para a capacitação contínua das equipes, o fortalecimento da governança e da eficiência nas contratações de TIC.*



VII. Conclusão

279. *O presente trabalho teve por objetivo realizar o acompanhamento de editais para aquisições de bens e serviços de TI por órgãos e entidades da APF a partir de consultas diretas à base de dados do PNCP, além do conhecimento adquirido pela equipe nos acompanhamentos executados nos anos anteriores, nos mesmos moldes deste.*

280. *Durante este ciclo de acompanhamento, foram encaminhados 140 ofícios de requisição aos órgãos ou entidades responsáveis pelas contratações selecionadas para análise com o objetivo de obter informações adicionais referentes ao respectivo processo de licitação. Houve 24 reuniões por meio de videoconferência com 23 organizações diferentes. Além disso, gestores de 40 organizações revogaram e/ou suspenderam 42 editais após a equipe deste acompanhamento ter apresentado os respectivos riscos identificados (parágrafo 18). Decorrente dessa atuação, o total de benefícios quantitativos efetivos possíveis de serem apurados foi de R\$ 487.582.886,97 (parágrafo 23).*

281. *Quanto aos riscos identificados nas licitações, em síntese, o acompanhamento verificou riscos recorrentes e relevantes nos processos de contratação analisados, especialmente relacionados à fragilidade na estimativa e na justificativa dos quantitativos, a fragilidades nas pesquisas de preços, à ausência de critérios transparentes na escolha dos fornecedores e ao uso de orçamentos com elevada dispersão. Além disso, foram identificados riscos específicos associados ao uso de metodologias de medição de serviços, como a UST e modelos similares, quando adotadas em desconformidade com normas e orientações técnicas, bem como à desconsideração de referências de mercado mais vantajosas, como contratações públicas comparáveis e catálogos de soluções padronizadas (parágrafos 29-155)*

282. *Em conjunto, essas fragilidades elevam a probabilidade de sobrepreço, antieconomicidade e desperdício de recursos públicos. Por outro lado, a atuação tempestiva deste acompanhamento, com o diálogo direto com os gestores e a comunicação dos riscos identificados, contribuiu para a suspensão ou revisão de contratações e para a gradual redução de práticas mais críticas, reforçando o papel preventivo do controle e a importância do fortalecimento do planejamento e da governança nas aquisições públicas.*

283. *Considerando o elevado volume de contratações acompanhadas, a análise não se limitou à identificação de riscos específicos de cada contratação. Procedeu-se também à avaliação da governança do planejamento, com ênfase na aderência ao PCA e na sua articulação com o PDTIC, especialmente no âmbito das organizações integrantes do Sisp do Poder Executivo Federal (parágrafos 156-174).*

284. *Nesse contexto, foram identificados achados relevantes: fragilidades na utilização do PCA como instrumento efetivo de planejamento e de governança, bem como de subsídio à elaboração das leis orçamentárias (parágrafos 175-201); ausência de transparência quanto a informações essenciais constantes do PCA (parágrafos 204-211); deficiências no alinhamento entre as contratações realizadas e o PDTIC (parágrafos 214-238); e fragilidade na publicidade do ETP (parágrafos 241-255).*

285. *Para mitigar as distorções identificadas nos PCAs, que resultam frequentemente em valores superestimados e desconectados da realidade orçamentária, a AudTI propõe recomendar à Seges/MGI que avalie alternativas para adequar o PGC e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão no PCA dos valores de manutenção dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência. Espera-se que a solução desse problema aprimore o PCA para se tornar instrumento efetivo de subsídio à elaboração das leis orçamentárias, conforme preconiza a Lei 14.133/2021, aumentando a previsibilidade das despesas públicas além de aprimorar a transparência e a governança das contratações públicas (parágrafos 202-203).*

286. *Ademais, com o objetivo de aperfeiçoar a transparência na divulgação do PCA, esta unidade técnica propõe recomendar à Seges/MGI que avalie alternativas para aperfeiçoar o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do DFD, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização. Propõe-se,*



ainda, que seja permitido a todos os usuários o acesso em modo leitura a todas as informações não sigilosas do sistema PGC, bem como a visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias do sistema. Espera-se que a solução desse problema contribua para o aumento da transparência do PCA, em conformidade com o que preconiza a Lei 14.133/2021 (parágrafos 212-213).

287. *Por fim, para mitigar a ocorrência de alinhamentos meramente formais e o uso de justificativas genéricas nas contratações de TIC, a AudTI propõe recomendar à SGD/MGI que oriente os órgãos e entidades integrantes do Sisp para que, na elaboração de seus PDTIC, evitem a utilização de termos amplos ou "guarda-chuvas" na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024, art. 6º, inciso II e da Portaria SGD 778/2019, art. 6º, inciso III, requer a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio diagnosticados. Espera-se que a solução desse problema aprimore a cultura de planejamento na Administração Pública, transformando o PDTIC em um instrumento efetivo de governança e de priorização das necessidades, reduzindo o risco de desperdício de recursos em contratações sem nexo causal com as metas finalísticas das organizações (parágrafos 239-240).*

288. *Quanto às fragilidades na publicidade do ETP, será proposto dar ciência às organizações que deixaram de disponibilizar o ETP em sítio eletrônico de fácil acesso, em desacordo com a IN SGD/ME 94/2022 e com a Resolução CNJ 468/2022 (parágrafo 256).*

289. *Relata-se ainda que o relatório preliminar foi submetido aos gestores dos órgãos fiscalizados, conforme o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. A SGD/MGI concordou com as propostas e informou a adoção de medidas de aperfeiçoamento; a Seges não apresentou objeções. Diante da ausência de manifestações contrárias, mantiveram-se as propostas de recomendação (parágrafos 257-260).*

290. *Por fim, registre-se que o próximo acompanhamento referente ao ciclo 2026–2027 (TC 005.149/2026-6) foi autorizado pelo Acórdão 467/2026-TCU–Plenário, sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.*

VIII. Proposta de encaminhamento

291. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

291.1. *recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020:*

291.1.1. *à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), para que oriente os órgãos e entidades integrantes do Sisp para que, na elaboração de seus PDTIC, evitem a utilização de termos amplos ou "guarda-chuvas" na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024, art. 6º, inciso II e da Portaria SGD 778/2019, art. 6º, inciso III, requer a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio diagnosticados;*

291.1.2. *à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), na condição de presidente do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), em observância aos princípios do planejamento e da transparência estabelecidos no caput do art. 5º da Lei 14.133/2021, para que:*

291.1.2.1. *avalie alternativas para aperfeiçoar Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do Documento de Formalização da Demanda, incluindo a justificativa da necessidade da contratação, descrição sucinta do objeto e as datas de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização;*

291.1.2.2. *avalie alternativas para adequar o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão dos valores de manutenção dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência, no Plano de Contratações Anual; e*

291.1.2.3. *avalie alternativas para que seja permitido a todos os usuários o acesso em modo leitura a todas as informações não sigilosas do sistema PGC, bem como a visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias do sistema;*



291.2. *dar ciência ao Ministério da Saúde, ao Ministério das Comunicações, ao Ministério da Agricultura e Pecuária, à Polícia Federal, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e à Universidade Federal Fluminense, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, de que os pregões constantes no Quadro 4 deste relatório não foram publicados em sítio eletrônico de fácil acesso até a data de publicação do edital da licitação, conforme determina o art. 34 da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022;*

291.3. *dar ciência ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Regional do Trabalho da 2a. Região, ao Tribunal Regional do Trabalho da 12a. Região e à Justiça Federal em Pernambuco com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, de que os pregões constantes no Quadro 3 deste relatório não foram publicados em sítio eletrônico de fácil acesso até a data de publicação do edital da licitação ou até a conclusão da licitação, em caso de licitação com sigilo do valor estimado, conforme determina art. 28 da Resolução CNJ 468/2022;*

291.4. *indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda (CNPJ 23.378.923/0001-87) para que seja considerada como parte interessada;*

291.5. *com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso III, da Resolução/TCU 294/2018, combinado com o art. 34 da Lei 13.303/2016 e art. 24 da Lei 14.133/2021, classificar como sigilosas as peças 63 e 67 destes autos;*

291.6. *nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 291.1;*

291.7. *informar os seguintes órgãos do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos: Secretaria de Governo Digital e Secretaria de Gestão e Inovação, ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério da Agricultura e Pecuária; Polícia Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Universidade Federal Fluminense; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Regional do Trabalho da 2a. Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12a. Região; e Justiça Federal em Pernambuco;*

291.8. *arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”*

É o relatório.

VOTO

I – Contextualização dos trabalhos

Trago à apreciação deste Plenário o sétimo acompanhamento anual realizado sobre as aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação (TI) promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

2. Este trabalho decorre do Acórdão 316/2025-Plenário, de minha relatoria, e foi conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) no período de 6/3/2025 a 6/3/2026, com o objetivo de efetuar o controle de maneira sistêmica e tempestiva, de mitigar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de fortalecer a expectativa de controle nas contratações de TI da Administração Pública Federal.

3. O acompanhamento realizado compõe uma sequência de fiscalizações anuais executadas pela AudTI desde 2019, em que se verifica o planejamento e a condução das licitações de soluções de TI pela Administração. Para a realização do presente trabalho, a unidade de auditoria efetuou consultas diretas à base de dados do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), realizou pesquisas no



Diário Oficial da União e lançou mão do conhecimento adquirido pela equipe nos acompanhamentos executados nos anos anteriores.

4. Neste ciclo, foram analisadas 133 licitações, distribuídas entre as categorias de **hardware** (50 editais), **software** (45 editais) e serviços (38 editais), alcançando um volume de recursos fiscalizados da ordem de R\$ 3,5 bilhões. Esse montante evidencia a escala e a relevância das aquisições de TI no âmbito da Administração Pública Federal e justifica a manutenção de trabalho de acompanhamento contínuo e especializado por parte desta Corte.

5. Merece especial destaque o benefício financeiro estimado de R\$ 487.582.886,97, calculado sobre as contratações em que a atuação preventiva deste Tribunal propiciou a revisão dos respectivos editais. Deve-se mencionar que não foram computados, nesse cálculo do benefício de controle, os valores estimados de certames que foram revogados ou que estavam suspensos por ocasião do encerramento dos trabalhos da equipe. Tais licitações serão acompanhadas ao longo do próximo ciclo de fiscalização.

6. Os valores envolvidos são reflexo evidente da relevância do acompanhamento para o cumprimento da missão do TCU e para o aprimoramento da Administração Pública.

7. Ao longo do ciclo, foram identificados riscos recorrentes e relevantes nos processos de contratação analisados. As fragilidades mais frequentes estiveram associadas à estimativa e à justificativa dos quantitativos, às pesquisas de preços, à ausência de critérios transparentes na escolha dos fornecedores e ao uso de orçamentos com elevada dispersão. Além dessas, foram identificados riscos específicos relacionados ao uso de metodologias de medição de serviços, como a Unidade de Serviço Técnico (UST) e modelos similares, quando adotadas em desconformidade com normas e orientações técnicas, bem como à desconsideração de referências de mercado mais vantajosas, tais como contratações públicas comparáveis e catálogos de soluções padronizadas.

8. Como aponta a unidade técnica, essas fragilidades elevam a probabilidade de sobrepreço, antieconomicidade e desperdício de recursos públicos.

9. A expressividade do resultado do acompanhamento decorre, a meu ver, do fato de a unidade técnica ter priorizado a intervenção antes da concretização das despesas públicas. A execução do controle externo de forma prévia, concentrando-se na análise detalhada dos editais antes que as contratações sejam firmadas, consolida-se como a estratégia mais eficiente para a proteção do Erário.

10. Essa abordagem antecipatória permite a identificação tempestiva de falhas no planejamento, evitando que a administração pública se comprometa com obrigações desvantajosas ou antieconômicas. Ao focar na raiz do processo de aquisição, o controle prévio impede a consumação de desperdícios e afasta a necessidade de longos e custosos processos de recuperação de valores, os quais se mostram invariavelmente mais complexos de serem remediados após a assinatura dos contratos.

11. Devo destacar também que a forma de trabalho adotada pela AudTI foi pautada intensamente pelo diálogo e pela cooperação institucional, sobretudo por uma postura construtiva e orientadora. Por meio de comunicações formais e reuniões técnicas, os auditores compartilharam suas análises de risco diretamente com os gestores públicos, evidenciando vulnerabilidades críticas, como pesquisas de mercado deficientes e estimativas de quantidades desprovidas de fundamentação adequada.

12. O diferencial dessa atuação reside no respeito à autonomia administrativa, uma vez que a decisão final sobre o prosseguimento do certame foi deixada a cargo das próprias unidades jurisdicionadas. Munidos dessas informações qualificadas, coube aos próprios administradores o exercício da autotutela, resultando na suspensão, revisão ou revogação voluntária de dezenas de licitações viciadas, o que comprova a alta eficácia dessa estratégia de indução de boas práticas.

13. É imperativo compreender, contudo, os limites estruturais dessa modalidade de fiscalização. O instrumento de acompanhamento possui uma natureza eminentemente preventiva e objetiva, desenhado para elevar o nível geral de governança e não para atuar como uma instância de revisão de decisões tomadas em cada caso concreto. Seu propósito é sistêmico, focado na mitigação de riscos globais.



14. Não obstante, essa postura colaborativa não implica ausência de responsabilização. Nas hipóteses em que as orientações são ignoradas e os riscos persistem devido à insistência da gestão em dar continuidade a um processo licitatório flagrantemente irregular, o sistema de controle dispõe de mecanismos corretivos mais severos. Nesses casos específicos, a unidade técnica autua processos apartados de representação, que constituem o veículo processual adequado para tratar de irregularidades individualizadas, permitindo a adoção de medidas cautelares para paralisar a contratação danosa e viabilizando a responsabilização direta dos gestores omissos.

15. Com isso, separa-se o acompanhamento global dos problemas identificados em cada caso concreto.

16. A partir dos registros realizados pela AudTI, pode-se perceber que a realização do certame, com a participação de diversos licitantes, nem sempre é condição suficiente para corrigir orçamentos superestimados. Em outras palavras, a participação de diferentes interessados não forçará, necessariamente e de maneira automática, a redução dos preços aos patamares reais de mercado.

17. A AudTI coletou evidências de que orçamentos referenciais superestimados podem criar uma âncora artificial de preços no certame. Ao identificarem um limite máximo estabelecido de forma injustificada pela administração, as empresas participantes tendem a acomodar suas margens de lucro, oferecendo propostas que orbitam logo abaixo desse teto. A competição, nesses cenários, não favorece a economicidade e resulta em contratações que, embora pareçam disputadas, conduzem a contratações antieconômicas. Passo a tratar de dois exemplos.

18. O Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE/PA) publicou o Pregão Eletrônico 90.032/2025 para a contratação de solução de gerenciamento de exposição cibernética, compreendendo a disponibilização e a renovação de licenças, a implantação da solução, o repasse de conhecimento técnico, o treinamento, bem como a garantia e a manutenção de **softwares**, pelo prazo de 60 meses, com orçamento estimado em R\$ 74,3 milhões. A licitação foi estruturada em dois grupos, com valores estimados de R\$ 4,84 milhões (Grupo 1) e R\$ 69,44 milhões (Grupo 2). Ambos os grupos foram vencidos pela mesma empresa, que apresentou propostas comerciais de R\$ 4,6 milhões (Grupo 1), correspondente à redução de 3,3% em relação ao valor estimado, e de R\$ 67,7 milhões (Grupo 2), representando redução de 2,48% em relação ao valor estimado.

19. A AudTI identificou que o valor unitário médio ponderado estimado para as licenças do Grupo 2 era de R\$ 1.696,87 por unidade, ao passo que contratações realizadas pelo Banco do Brasil e pela Petrobras para o mesmo produto resultaram em valores unitários muito inferiores – a diferença chegava a 821% em relação ao preço praticado pelo Banco do Brasil e 619% em relação à Petrobras.

20. O TRE/PA inicialmente havia contestado a comparação, alegando diferenças de escala, modelo contratual e riscos do Sistema de Registro de Preços, mas, posteriormente, decidiu revogar o certame.

21. No caso do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Pregão 90.005/2025), a contratação tinha por objeto a aquisição de dois equipamentos de armazenamento com 240 TiB de capacidade cada, dois módulos de expansão de 40 TiB cada, além de serviços de instalação e transferência de conhecimento, totalizando 560 TiB, e orçamento estimado em R\$ 7,3 milhões.

22. A irregularidade identificada pela AudTI foi metodológica: a pesquisa de preços do Ibama comparou valores globais de equipamentos sem normalizar os preços por unidade de capacidade (R\$/TiB). Os equipamentos utilizados como referência na pesquisa tinham capacidades de armazenamento substancialmente distintas das especificadas pelo Ibama, o que tornava a comparação direta entre valores globais tecnicamente inadequada.

23. Como exemplo da distorção gerada, o equipamento contratado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4) foi adquirido por R\$ 2,7 milhões com capacidade líquida de 931 TiB – aproximadamente 288% superior à capacidade prevista no Estudo Técnico Preliminar (ETP) do Ibama –, mas seu valor global foi utilizado como referência sem qualquer ajuste proporcional.

24. O parâmetro correto, na visão da AudTI, seria o custo por TiB, que, quando aplicado a contratações públicas comparáveis, evidenciava sobrepreço: o Tribunal Regional Federal da 4ª Região



(TRF-4) adquirira equipamento com 545 TiB por R\$ 1,7 milhão, e a Aeronáutica contratara solução com 363 TiB – capacidade aproximadamente 50% superior à de cada equipamento do Ibama – por cerca de R\$ 1,3 milhão, valor inferior à metade dos R\$ 3,2 milhões estimados pelo Ibama para um equipamento de 240 TiB.

25. O pregão foi realizado em 11 de agosto de 2025 e resultou em redução de apenas 1,7% sobre o valor estimado, o que, associado à baixa competitividade observada – apenas quatro empresas apresentaram propostas abaixo do valor estimado, sendo que três delas não tinham histórico identificável de fornecimento de soluções de armazenamento –, reforçou os riscos apontados.

26. Após reunião com a AudTI, os gestores do Ibama decidiram revogar o pregão. Em 28/11/2025, foi publicada nova licitação (Pregão Eletrônico 90.013/2025) com valor estimado de R\$ 2,6 milhões – redução de aproximadamente 64% em relação à proposta vencedora do certame anterior – e capacidade de armazenamento ampliada para 818 TiB (acréscimo de 46% em relação aos 560 TiB originalmente especificados). O novo certame foi homologado e o objeto foi adjudicado à vencedora pelo valor de R\$ 2.658.244,00.

II – Governança no planejamento das contratações

27. A análise realizada pela AudTI não se limitou à identificação de riscos específicos de cada contratação, mas avaliou também a governança do planejamento das contratações como um todo, tendo registrado quatro achados de auditoria: i) fragilidades no uso do Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento de planejamento, governança e de subsídio à elaboração das leis orçamentárias; ii) ausência de transparência do Documento de Formalização de Demanda (DFD); iii) fragilidades no alinhamento entre as contratações e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC); e iv) fragilidade na publicidade do Estudo Técnico Preliminar.

28. Ao final, foram propostas recomendações à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) e à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), na condição de presidente do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), bem como a expedição de ciências sobre a ausência de publicação do ETP a diversas instituições (Ministério da Saúde, Ministério das Comunicações, Ministério da Agricultura e Pecuária, Polícia Federal, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Universidade Federal Fluminense, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região e Justiça Federal em Pernambuco).

29. Manifesto-me de acordo com grande parte das propostas de encaminhamento contidas no relatório de acompanhamento, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir naquilo que não conflita com este voto, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

30. Antes de adentrar em cada achado, é preciso destacar que o processo de planejamento das contratações de tecnologia da informação na Administração Pública Federal tem início com a identificação de uma necessidade vinculada a um problema de negócio ou situação que exija solução. Essa demanda deve ser registrada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), instrumento tático responsável por elencar e priorizar as necessidades finalísticas com base em critérios objetivos de alinhamento institucional. A estruturação dessa fase inicial atua para mitigar o risco de aquisições reativas, as quais ocorrem de forma não planejada quando baseadas meramente em ofertas de mercado ou tendências tecnológicas passageiras.

31. Com a necessidade prevista no planejamento tático, a área requisitante elabora o Documento de Formalização da Demanda (DFD). Esse artefato tem a função de detalhar a demanda específica e estabelecer sua vinculação formal com o planejamento estratégico da organização. A formalização por meio desse registro documenta a intenção da área técnica de suprir a necessidade identificada, fornecendo os dados e as justificativas que servirão de base para a etapa de consolidação anual do órgão.



32. A partir dos documentos de formalização preenchidos pelas diversas áreas, as demandas são consolidadas para compor o Plano de Contratações Anual (PCA), estruturado a partir da Lei de Licitações e Contratos. Depreende-se, pelas disposições pertinentes da Lei 14.133/2021, que o PCA objetiva agregar as intenções de contratação da organização para o exercício seguinte, ostentando, assim, a função legal de subsidiar a elaboração das leis orçamentárias. A utilização desse instrumento visa compatibilizar o que se pretende adquirir com a capacidade financeira da instituição, além de sinalizar as intenções de compra ao mercado fornecedor e evitar a divisão inadequada de despesas.

33. A sistemática do PCA, no âmbito do Poder Executivo Federal, encontra-se atualmente regulamentada pelo Decreto 10.947/2022. No âmbito do Poder Judiciário, por sua vez, as diretrizes gerais da matéria são disciplinadas pela Resolução CNJ 347/2020, com destaque para as recentes alterações promovidas pela Resolução CNJ 637/2025, as quais acabaram por aproximar, em certa medida, o modelo adotado no Judiciário ao já implementado no Executivo.

34. Somente após a demanda constar no plano anual é que se inicia a confecção do Estudo Técnico Preliminar. Esse estudo corresponde à etapa na qual se realiza o levantamento das alternativas de mercado e se define a solução específica aplicável ao problema. A função desse documento é promover a análise de viabilidade técnica e econômica, comparando a relação de custos e benefícios e o custo total de propriedade das opções disponíveis, para atestar se a contratação atende à necessidade de forma eficiente.

35. Caso a alternativa selecionada seja declarada viável no estudo preliminar, a etapa final do planejamento interno consiste na elaboração do Termo de Referência (TR). Esse artefato compila as definições produzidas ao longo da fase preparatória e detalha os aspectos técnicos da solução escolhida. O documento fornece os elementos materiais para a condução do certame licitatório, encerrando a sequência de planejamento e viabilizando a publicação do edital para a seleção do fornecedor.

36. Ao examinar esses artefatos, a AudTI registrou que o PCA, no modelo atualmente adotado no âmbito do Poder Executivo Federal, não reflete adequadamente a realidade orçamentária das organizações.

37. Para fundamentar esse achado, a equipe realizou um cruzamento de dados. De um lado, foram coletados, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), os valores totais registrados nos PCAs de 2025 exclusivamente referentes a contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal vinculados ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp). De outro, foram extraídos do painel orçamentário de TIC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o mesmo exercício e para o mesmo conjunto de unidades gestoras.

38. Os números obtidos revelam uma divergência significativa. No caso concreto, relativo ao exercício de 2025, a LOA foi aprovada em abril de 2025 e os dados do PCA foram extraídos em 20/8/2025, ou seja, pressupõe-se que o PCA já estivesse revisado. Isso porque, de acordo com o Decreto 10.947/2022, o PCA pode – leia-se deve – ser revisado e alterado para que esteja adequado ao orçamento aprovado para aquele exercício (art. 15, inciso II).

39. A despeito disso, observou-se que o somatório do orçamento aprovado para despesas de TIC em 2025 superava R\$ 6 bilhões, ao passo que o total de contratações de TIC registradas nos PCAs para o mesmo período ultrapassava R\$ 16 bilhões. Em termos práticos, o volume de intenções de contratação foi 2,68 vezes superior à dotação orçamentária efetivamente aprovada.

40. A AudTI identificou que a causa desse descompasso pode ser explicada em duas fragilidades estruturais do próprio modelo de elaboração do PCA no âmbito do Poder Executivo Federal. A primeira é a ausência de previsão, nos normativos vigentes, de registro dos contratos continuados. O PCA do Poder Executivo consolida apenas as novas contratações planejadas, omitindo as despesas com a manutenção dos contratos já em vigor, que consomem parcela significativa do orçamento disponível. A segunda fragilidade é metodológica: o sistema de Planejamento e



Gerenciamento de Contratações (PGC) exige que seja indicado o valor total estimado do contrato, independentemente de sua duração. Isso faz com que contratos plurianuais sejam registrados pelo seu valor global, quando o que efetivamente impacta o orçamento do exercício é apenas a parcela a ser desembolsada naquele ano.

41. Como boa prática, a equipe destacou que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de normativo que disciplina o PCA dos órgãos do Poder Judiciário, exige expressamente que o plano consolide não apenas as novas demandas, mas também as prorrogações contratuais que os órgãos pretendam realizar, e determina que conste do plano tanto a estimativa do valor global da contratação quanto o valor a ser efetivamente desembolsado no ano de referência. Idêntica orientação também é adotada por esta Corte de Contas.

42. Quando o PCA não reflete adequadamente a realidade orçamentária, ele deixa de cumprir sua função essencial de apoiar o planejamento e a priorização das aquisições. Assim, proponho recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), gestora do sistema PGC, que avalie alternativas para adequar o sistema e seus normativos de modo a permitir, de um lado, a inclusão dos valores de manutenção dos contratos continuados no PCA e, de outro, a discriminação dos valores a serem efetivamente desembolsados no exercício de referência, em contraste com o valor global do contrato.

43. Passando para o segundo achado de auditoria, a Lei 14.133/2021 determina que o PCA seja elaborado com base nos DFDs e que o plano resultante seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, devendo também constar do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A lógica subjacente a essa exigência é clara: o planejamento das contratações públicas deve ser transparente, permitindo que o mercado fornecedor, os órgãos de controle e a sociedade em geral compreendam o que a Administração pretende adquirir, por que e com que grau de urgência.

44. Entretanto, a AudTI aponta que essa transparência é apenas formal, pois as informações efetivamente disponibilizadas ao público são insuficientes para que qualquer desses atores compreenda adequadamente a natureza e a justificativa das demandas registradas.

45. O primeiro problema identificado diz respeito à qualidade das descrições dos itens publicados no PNCP. A equipe de auditoria constatou que os campos exibidos na interface pública do portal não correspondem à descrição sucinta do objeto, mas sim à classe de materiais ou ao grupo de serviços dos sistemas de catalogação do governo federal.

46. Na prática, isso significa que uma necessidade que deveria ser identificada de forma compreensível – como, por exemplo, a proteção de informações, o acesso a banco de dados ou a implantação de um sistema de gestão – aparece no portal com denominações genéricas como “*Serviços de Licenciamento e Contratos de Transferência de Tecnologia*”.

47. A equipe constatou que a descrição sucinta do objeto só é obtida mediante o **download** de uma planilha em formato CSV, o que já impõe uma barreira técnica ao cidadão comum e ao mercado em geral. Mas, mesmo quem realiza esse procedimento adicional, encontra apenas parte das informações necessárias para uma compreensão integral da demanda.

48. Campos essenciais para avaliação do planejamento, como a justificativa da necessidade que motivou a contratação e o grau de prioridade da demanda, não constam nem da interface do portal, nem da planilha disponibilizada para **download**. Essas informações, que integram os campos obrigatórios do DFD conforme o art. 8º, incisos II e VI, Decreto 10.947/2022, permanecem restritas ao ambiente interno do PGC, inacessíveis ao público externo.

49. Antes de prosseguir, cabe uma observação sobre a expressão “*descrição sucinta do objeto*”, constante do art. 8º, inciso II, do Decreto 10.947/2022. Embora a redação possa sugerir a indicação de uma solução específica, o DFD de que trata o art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021 integra a etapa inicial do planejamento da contratação e tem por finalidade registrar a necessidade administrativa e permitir a estimativa preliminar dos recursos necessários ao seu atendimento. Nessa fase, a solução ainda não está definitivamente definida, podendo ser revista ou aperfeiçoada ao longo



da elaboração do ETP. Assim, a descrição constante do DFD representa apenas uma expectativa inicial de solução, formulada com base nas informações disponíveis naquele momento.

50. Essa dinâmica é compatível com a lógica do processo de planejamento, concebido como atividade progressiva de amadurecimento da contratação. No âmbito das etapas subsequentes, especialmente durante a elaboração do ETP e do TR, podem surgir alternativas mais adequadas, eficientes ou econômicas para atender à necessidade identificada. Nesses casos, é natural e legítima a revisão da solução inicialmente prevista no DFD, sem que isso represente falha de planejamento. Ao contrário, tal evolução decorre do aprofundamento das análises técnicas realizado ao longo do processo.

51. Uma segunda lacuna relevante identificada pela AudTI refere-se à ausência de informações temporais sobre as demandas registradas no PNCP. O portal não disponibiliza a data de criação da demanda nem o momento em que ela foi incluída no PCA. Essa omissão compromete a capacidade de avaliação da tempestividade do planejamento, que é uma das dimensões mais importantes da governança das contratações.

52. A lógica do Decreto 10.947/2022 é que as demandas sejam registradas no exercício anterior ao da efetiva contratação, dentro dos prazos estabelecidos, de modo a assegurar previsibilidade e aderência ao ciclo orçamentário. O próprio decreto, reconhecendo a impossibilidade de prever todas as necessidades com antecedência, admite a alteração do PCA durante o ano de execução, desde que com justificativa aprovada pela autoridade competente.

53. Sem as datas de criação e inclusão das demandas, porém, não é possível distinguir quais itens foram registrados tempestivamente (dentro do planejamento regular) e quais foram incluídos posteriormente, ao amparo da exceção legal. Isso impede tanto a avaliação da regularidade do processo de planejamento quanto a identificação de padrões de contratação reativa, nos quais a demanda só surge depois que a decisão de comprar já foi tomada.

54. A terceira fragilidade identificada no achado transcende o PNCP e atinge o próprio sistema PGC. A equipe de auditoria verificou que o sistema não permite, ao usuário externo à organização, o acesso, mesmo que em modo somente leitura, aos DFDs de outros órgãos e entidades. Cada usuário pode visualizar apenas as demandas formalizadas pela sua própria instituição.

55. Essa restrição compromete não apenas o controle externo e o controle social, mas também a capacidade de análise comparativa entre órgãos, que seria valiosa para identificar padrões de planejamento, boas práticas e distorções recorrentes.

56. O conjunto dessas lacunas – descrições genéricas na interface pública, ausência de justificativas e graus de prioridade na planilha disponibilizada, inexistência de informações temporais e impossibilidade de acesso amplo ao sistema PGC – configura um quadro em que a obrigação legal de publicidade do PCA é atendida apenas em sentido formal. O plano existe, está publicado, mas o que está publicado não é suficiente para que qualquer agente externo compreenda o que a Administração pretende fazer, por que pretende fazer, com que urgência e se o fez de maneira tempestiva.

57. Por essa razão, em concordância com a AudTI, proponho recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), em interação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), que avalie alternativas para aperfeiçoar o PNCP de modo a viabilizar a disponibilização de todas as informações do DFD (art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021), incluindo a justificativa da necessidade, a descrição sucinta do objeto (expectativa da solução) e as datas de criação e aprovação de inclusão no PCA, sempre que não houver classificação de sigilo atribuída pela organização. Note-se a importância de que tais alternativas devem contemplar a estrutura de integração ao PNCP dos sistemas próprios relacionados à operacionalização do PCA, incluindo não apenas o PGC, mas, também, outros utilizados pelos demais Poderes e entes federados.

58. Em caráter adicional, propõe-se recomendar à Seges/MGI que o acesso ao sistema PGC em modo leitura seja estendido a todos os usuários e, inclusive, disponibilizado para consulta pública externa ao Poder Executivo Federal, com possibilidade de visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias, para os registros não sigilosos.



59. Passando para o terceiro achado de auditoria, por definição o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) não tem por função indicar de antemão quais produtos ou serviços serão adquiridos, mas sim registrar, de forma estruturada e priorizada, os problemas institucionais que a tecnologia da informação deve contribuir para resolver, com base em diagnóstico vinculado ao planejamento estratégico da organização.

60. A AudTI registrou fragilidades no nexo causal material entre o objeto adquirido e a necessidade descrita no PDTIC. Das 52 contratações analisadas, vinte e duas não estabeleciam vínculo satisfatório entre o que foi contratado e qualquer necessidade específica, concreta e diagnosticada no plano diretor. Por exemplo, em um certame realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a compra de equipamentos de armazenamento de dados foi vinculada a objetivos descritos como “adotar soluções genéricas de TIC” e “garantir o nivelamento tecnológico dos projetos institucionais”. Isso evidencia a ausência de diretriz específica capaz de justificar o investimento em expansão de capacidade de armazenamento.

61. Três fatores podem explicar a fragilidade.

62. O primeiro é a tendência de o gestor formular o PDTIC com descrições propositalmente abrangentes como mecanismo de proteção contra a necessidade de revisões constantes do documento. Como o plano tem vigência plurianual, geralmente de dois a quatro anos, e o ambiente tecnológico muda rapidamente, gestores tendem a adotar termos abrangentes que possam acomodar demandas futuras ainda não previstas, sem a necessidade de atualização formal do instrumento.

63. O segundo fator é uma inversão cultural no uso do instrumento: em vez de o PDTIC ser a fonte da qual emanam as contratações, ele passa a ser consultado apenas depois que a decisão de adquirir determinada solução já foi tomada, funcionando como requisito burocrático a ser preenchido. Nessa lógica, o gestor não parte de um problema diagnosticado para chegar a uma solução; parte de uma solução e busca retrospectivamente algum item do PDTIC com redação suficientemente vaga para justificar a aquisição.

64. O terceiro fator é a fragilidade conceitual dos próprios normativos: tanto o Decreto 12.198/2024 quanto a Portaria SGD 778/2019 limitam-se a exigir que o PDTIC contenha um inventário de necessidades priorizado, sem definir o que constitui uma necessidade válida.

65. Quando o PDTIC não orienta as contratações a partir de diagnósticos reais, a Administração fica vulnerável à indução de demanda por parte do mercado fornecedor. Soluções modernas e sofisticadas podem ser adquiridas não porque resolvem problemas institucionais identificados, mas porque foram bem apresentadas por um fornecedor ou porque estão na moda tecnológica do momento. Isso aumenta o risco de desperdício de recursos públicos com ferramentas subutilizadas, sobrepostas a outras já existentes ou simplesmente inadequadas aos processos da organização.

66. Por essa razão, concordando com a unidade técnica, proponho recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), na qualidade de órgão central do Sisp e responsável pela orientação normativa sobre o PDTIC, que oriente os órgãos e as entidades integrantes do Sisp a evitar, na elaboração de seus planos diretores, a utilização de termos amplos na definição do inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento das normas vigentes (Decreto 12.198/2024 e Portaria SGD 778/2019) exige a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio efetivamente diagnosticados.

III – Momento de divulgação do Estudo Técnico Preliminar

67. Passo a tratar do quarto e último achado de auditoria: fragilidades na publicidade do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Como já ressaltado nesta deliberação, o ETP ocupa posição central no planejamento das contratações públicas, pois refere-se a documento que viabiliza o levantamento das alternativas de mercado disponíveis e orienta a definição da solução mais adequada ao problema identificado pela Administração. É por meio do ETP que se realiza a análise de viabilidade técnica e

econômica da contratação, com a comparação entre as opções existentes sob o prisma da relação custo-benefício e do custo total de propriedade, de modo a atestar se a contratação pretendida tem condições de atender, de forma eficiente, à necessidade que a motivou.

68. O ETP não é, portanto, um documento acessório ou meramente formal. O estudo insere-se na fase interna do processo licitatório, momento em que a Administração estrutura de maneira minuciosa a contratação a ser celebrada. É nessa etapa que se revela o interesse público subjacente à futura contratação e se estabelecem os fundamentos que embasarão a elaboração do Termo de Referência, justificando as escolhas realizadas, as exigências técnicas definidas e os detalhes relacionados aos itens a serem licitados. A Lei 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXIII, alínea “b”, confirma essa relação de dependência ao estabelecer que o Termo de Referência deve fazer referência direta ao ETP correspondente.

69. Embora o ETP seja estruturante para o planejamento contratual, o TCU consolidou o entendimento, a partir do Acórdão 2.273/2024-Plenário, de minha relatoria, de que a Lei 14.133/2021 não impõe que esse documento seja incluído como anexo do instrumento convocatório. Como consta no voto que proferi, a publicação do ETP em conjunto com o edital não configura obrigação legal decorrente do texto da Lei de Licitações.

70. Não se identifica, no texto da Lei 14.133/2021, qualquer comando normativo que imponha a obrigatoriedade de o Estudo Técnico Preliminar (ETP) integrar, na qualidade de anexo, o edital de licitação. Ao revés, a regulamentação federal veiculada pela Instrução Normativa Seges 58/2022 admite, expressamente, em seu art. 13, a possibilidade de classificação do documento como sigiloso, observados os parâmetros estabelecidos pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Ademais, a própria Nova Lei de Licitações e Contratos contempla disposição que sinaliza, de forma inequívoca, para a não compulsoriedade de sua juntada ao instrumento convocatório, ao prever a divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) apenas após a homologação do certame, quando tais documentos não houverem integrado o edital e seus anexos, nos seguintes termos:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

[...]

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.”

71. Embora a divulgação do ETP como anexo do edital não encontre vedação expressa no ordenamento jurídico, sua adoção suscita ponderações de ordem prática e jurídica que recomendam cautela. A primeira delas refere-se ao elevado risco de inconsistências entre o conteúdo do estudo técnico preliminar e o projeto básico ou termo de referência, uma vez que estes instrumentos, elaborados em momento posterior do planejamento, podem redefinir, complementar ou detalhar soluções inicialmente concebidas no ETP. A coexistência de informações divergentes tende a comprometer a clareza documental e a segurança jurídica do procedimento licitatório.

72. Outra preocupação reside na indevida inserção, no ETP, de critérios de habilitação ou julgamento que deveriam constar, necessariamente, do edital e/ou do termo de referência. Situações dessa natureza, tal como verificado no âmbito do mencionado Acórdão 2.273/2024-Plenário, podem induzir licitantes a erro, ocasionando a apresentação de propostas desacompanhadas da documentação exigida, em prejuízo à competitividade e à regularidade do certame.

73. Também merece destaque a necessidade de compatibilização superveniente do estudo técnico preliminar caso o termo de referência ou o projeto básico promovam alterações relevantes nas premissas inicialmente delineadas. Nessa hipótese, a manutenção do ETP como anexo editalício exigiria revisão constante do documento, gerando retrabalho administrativo desnecessário e incremento dos custos operacionais da fase preparatória.



74. Some-se a isso o potencial aumento do número de pedidos de esclarecimento e impugnações ao edital fundamentados em informações constantes do ETP, muitas vezes de caráter exploratório, prospectivo ou meramente justificativo, ampliando o espectro de controvérsias interpretativas e contribuindo para o prolongamento do procedimento licitatório.

75. Por fim, há de se considerar que o estudo técnico preliminar abriga uma multiplicidade de informações que nem sempre despertam interesse direto dos potenciais concorrentes, circunstância que tende a aumentar, sem benefício proporcional, o volume documental submetido à análise dos licitantes. Tal excesso informacional pode elevar os custos de transação com o setor público, tornando mais onerosa e complexa a formulação das propostas.

76. Esse último aspecto merece exame mais detido à luz dos treze elementos previstos no art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021. Com efeito, diversos dos tópicos exigidos pelo legislador – como a demonstração do alinhamento ao plano anual de contratações, o levantamento de mercado, a justificativa técnica e econômica da solução escolhida, as memórias de cálculo das estimativas de quantitativos e a análise de alternativas possíveis – possuem finalidade precipuamente interna e gerencial, voltada à fundamentação da tomada de decisão administrativa. Tais elementos, embora essenciais para a motivação do ato administrativo e para a aferição da viabilidade da contratação, nem sempre guardam pertinência direta com a elaboração das propostas pelos particulares, circunstância que reforça a conveniência de se avaliar, caso a caso, a necessidade de sua divulgação integral no contexto do edital.

77. Este Tribunal ressaltou, ainda, que a publicação do ETP não apresenta qualquer irregularidade, desde que as informações nele contidas não sejam sigilosas ou sensíveis e que eventuais conflitos com o Termo de Referência sejam previamente mitigados.

78. A despeito da ausência de obrigatoriedade legal expressa de inclusão do ETP como anexo do edital, os normativos infralegais que disciplinam as contratações de tecnologia da informação estabelecem exigências próprias quanto à publicidade do documento. A Instrução Normativa SGD/ME 94/2022, que regula o processo de contratação de soluções de TI pelos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do Poder Executivo Federal, determina, em seu art. 34, que o ETP deve ser publicado em sítio eletrônico de fácil acesso até a data de publicação do edital de licitação, respeitadas as disposições relativas ao sigilo de informações.

79. Na mesma linha, a Resolução CNJ 468/2022, que disciplina as contratações de TI pelos órgãos sob controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça, prevê obrigação análoga em seu art. 28, estabelecendo prazo idêntico para a publicação do estudo ou, nos casos de licitação com sigilo do valor estimado, até a conclusão do certame.

80. A fiscalização conduzida pela AudTI identificou que a publicidade do ETP ocorreu de forma incompleta ou intempestiva em parcela das licitações analisadas. Das 29 licitações do Poder Judiciário examinadas, seis não apresentaram o ETP publicado em sítio eletrônico de fácil acesso, o que representa descumprimento das diretrizes da Resolução CNJ 468/2022. Entre os órgãos integrantes do Sisp, das 73 licitações analisadas, oito deixaram de disponibilizar o ETP com a antecedência exigida pela IN SGD/ME 94/2022.

81. A despeito disso, por todas as considerações feitas anteriormente, deixo de acolher as propostas de ciência aos órgãos e às entidades jurisdicionados sobre a inobservância do art. 28 da Resolução CNJ 468/2022, bem como do art. 34 da IN SGD/ME 94/2022, pois entendo que os dispositivos desses atos normativos que preconizam a publicação do ETP em conjunto com o edital precisam ser interpretados em conjunto com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, e com o entendimento adotado no bojo do Acórdão 2.273/2024-Plenário, no sentido de que não é obrigatória a divulgação do ETP como anexo do edital nem, tampouco, sua disponibilização no momento de abertura do certame.

82. Em suma, não há, na Lei 14.133/2021, nenhuma disposição que imponha a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do edital de licitação. Ao contrário, o art. 54, § 3º, da referida lei prevê a disponibilização do ETP, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação, apenas após a homologação do certame, circunstância que evidencia não haver determinação legal para sua



divulgação prévia como elemento integrante do instrumento convocatório. Trata-se, portanto, de documento preparatório da contratação, cuja função primordial é subsidiar a definição da solução mais adequada para atender ao interesse público, não se confundindo, necessariamente, com os anexos do edital.

83. Nada obstante, a inexistência de obrigatoriedade legal não se traduz em vedação à divulgação antecipada do ETP. Desde que ausentes restrições de sigilo e observadas razões de conveniência administrativa, transparência e governança, mostra-se legítima sua disponibilização em sítio eletrônico de amplo acesso, inclusive para fomentar o controle dos atos de gestão pela sociedade e para conferir maior publicidade ao processo decisório. O que se afasta, portanto, é a compreensão de que tal providência constitua imposição legal ou requisito de validade do certame.

84. Nesse contexto, proponho dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que:

a) a Lei 14.133/2021 não impõe a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do instrumento convocatório, tampouco estabelece sua divulgação em sítio eletrônico de amplo acesso como requisito prévio à publicação do edital de licitação, sem prejuízo da possibilidade de a Administração, no exercício de sua discricionariedade e observados eventuais critérios de sigilo legalmente admitidos, promover sua disponibilização por razões de transparência e governança; e

b) o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do estudo técnico preliminar em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatória integração ao edital como anexo do instrumento convocatório.

85. Como medida correlata, entende-se pertinente recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que avalie alternativas de parametrização técnica aptas a viabilizar, no âmbito da integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que o sistema Compras.gov.br permita a inserção específica dos documentos referidos no § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021 em momento posterior à homologação da licitação.

86. Isso porque a atual indisponibilidade de inclusão posterior desses documentos pode induzir os gestores públicos a adotarem, como estratégia operacional para cumprimento da referida obrigação legal, a inserção antecipada dos arquivos correspondentes ao ETP e aos demais artefatos da fase preparatória já no momento do cadastro da licitação no sistema, circunstância que nem sempre se revela compatível com a lógica procedimental e operacional da contratação.

87. Após exame dos temas suscitados pela equipe de fiscalização acerca do ETP, avalio que parte relevante das controvérsias decorre da ausência de balizas mais objetivas sobre sua função, momento de elaboração e interação com os demais artefatos de planejamento da contratação. Permito-me tecer breves considerações sobre toda a processualística envolvendo o ETP no contexto da etapa preparatória da contratação.

88. É possível extrair da própria Lei 14.133/2021 alguns parâmetros interpretativos aptos a conferir maior racionalidade ao instituto. O art. 6º, inciso XX, do referido normativo define o ETP como o “*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação*”, destinado a caracterizar o interesse público envolvido, identificar a melhor solução e “*dar base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*”. Tal definição evidencia que o ETP não constitui mera formalidade burocrática, mas instrumento de suporte à tomada de decisão administrativa, podendo inclusive concluir pela inconveniência ou inviabilidade da contratação, situação raramente vista nos processos de compras governamentais.

89. À luz dessa compreensão, parece recomendável adotar lógica progressiva de aprovação da fase preparatória, evitando-se a prática, por vezes observada, de aprovação única e concentrada de todos os artefatos internos ao final do processo. Em juízo preliminar, revela-se mais coerente com a sistemática da Lei 14.133/2021 a realização de três momentos decisórios distintos: uma primeira aprovação ao término do documento de formalização da demanda (DFD), para validação da



necessidade administrativa; uma segunda ao final do ETP, voltada à confirmação da viabilidade da contratação, da solução escolhida e da modelagem a ser adotada na licitação; e uma terceira, ao final do termo de referência ou projeto básico, para aprovação definitiva da especificação do objeto e dos requisitos da contratação.

90. Tal sistemática reforça a governança do planejamento e evita o dispêndio prematuro de recursos na elaboração de termos de referência ou projetos básicos para soluções que possam, ao final, revelar-se inadequadas ou inviáveis.

91. Com efeito, a própria definição legal do ETP parece afastar a possibilidade de elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) antes de sua conclusão e aprovação. Ao consignar que tais documentos serão elaborados “*caso se conclua pela viabilidade da contratação*”, o legislador condicionou logicamente a confecção do TR/PB à prévia análise do ETP.

92. Não parece compatível com essa racionalidade elaborar especificações detalhadas, quantitativos e demais elementos técnicos da contratação sem que a Administração tenha previamente validado a necessidade, a conveniência e a solução mais adequadas ao interesse público. O termo de referência ou projeto básico deve detalhar tecnicamente uma solução já reputada viável, e não servir como instrumento para descobri-la.

93. Também não vislumbro incompatibilidade entre a natureza do ETP e sua eventual revisão ao longo da fase interna. Sendo o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento, é natural que possa ser ajustado diante de novas informações, resultados de pesquisas de mercado ou aperfeiçoamentos da modelagem contratual, hipótese em que os reflexos das alterações deverão recair sobre o termo de referência ou projeto básico. O planejamento da contratação, sobretudo em objetos mais complexos, não deve ser compreendido como processo rígido e linear, mas como dinâmica de amadurecimento progressivo da solução escolhida.

94. Nesse sentido, são precisas as palavras da especialista Tatiana Camarão²⁵:

“Como se pode observar, o TR tem um vínculo indissociável com o ETP. Ocorre que é possível que tenhamos um TR que apresente algumas informações destoantes do ETP, pois foi atualizado em decorrência do amadurecimento e refinamento da descrição.

Ora, se as soluções sugeridas não se apresentam mais adequadas, não há necessidade de se retornar ao ETP para refazê-lo. Basta explicar o motivo da alteração no processo e seguir em frente, visto que o mais importante é o TR estar em sintonia com o pedido da área demandante.”

95. Assim, impõe-se cautela ao controle externo na apreciação de estudos técnicos preliminares ainda durante a fase interna da contratação. Isso porque o ETP constitui documento próprio da etapa inicial do planejamento, cuja natureza é eminentemente prospectiva e sujeita a aperfeiçoamentos sucessivos à medida que a Administração aprofunda o conhecimento do mercado, amadurece a modelagem da contratação e refina a compreensão da solução mais adequada ao interesse público. Não raramente, o próprio estudo pode conduzir à revisão substancial da solução inicialmente cogitada ou mesmo à conclusão pela inviabilidade da contratação, hipótese em que o certame nem sequer chegará a ser instaurado.

96. Nesse contexto, a análise de um ETP ainda em elaboração pode implicar, em alguma medida, controle prévio sobre uma contratação ainda não consolidada e sobre escolhas administrativas potencialmente transitórias. Por essa razão, sem prejuízo da atuação preventiva em situações de manifesta ilegalidade ou risco relevante ao interesse público, parece recomendável que o controle externo reconheça o caráter evolutivo da fase preparatória, evitando juízos definitivos acerca de modelagens ainda sujeitas a revisão antes da consolidação do termo de referência, do projeto básico ou mesmo da decisão final de contratar.

97. Por fim, em relação ao papel da autoridade competente, parece adequado compreender que as conclusões do ETP não possuem caráter absolutamente vinculante. Embora a manifestação técnica da equipe de planejamento constitua importante elemento de motivação, a autoridade competente

²⁵ CAMARÃO, Tatiana. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 1, p. 365.



poderá, de forma fundamentada, acolher ou rejeitar a conclusão sobre a viabilidade da contratação, determinar complementações ou mesmo solicitar a reelaboração do estudo. O ETP deve qualificar a decisão administrativa, e não a substituir.

98. Com fundamento nessas questões, também proponho dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que:

- a) à luz do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento da contratação e serve de base à elaboração do termo de referência ou projeto básico, os quais pressupõem conclusão prévia quanto à viabilidade da contratação;
- b) a elaboração do termo de referência ou projeto básico antes da conclusão e aprovação do estudo técnico preliminar pode comprometer a racionalidade do planejamento da contratação, na medida em que tais artefatos destinam-se ao detalhamento técnico de solução previamente reputada viável; e
- c) o estudo técnico preliminar, por possuir natureza preparatória e dinâmica, admite revisões ao longo da fase interna da contratação, em razão do amadurecimento da solução, dos resultados das pesquisas de mercado ou de ajustes na modelagem contratual, hipótese em que eventuais alterações devem refletir nos demais artefatos de planejamento.

99. Adicionalmente, proponho recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que avaliem a conveniência de prever, como boa prática de governança, a realização de validações progressivas da fase preparatória da contratação, com manifestação da autoridade competente ao término do documento de formalização da demanda, do estudo técnico preliminar e do termo de referência ou projeto básico, especialmente em contratações complexas ou de elevado risco, de modo a conferir maior racionalidade ao planejamento da contratação.

IV – Da apreciação de pedido de ingresso nos autos como interessada

100. Por fim, informo que a sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda. requereu sua habilitação como parte interessada nos presentes autos, alegando ter participado do Pregão Eletrônico 90.032/2025, promovido pelo TRE/PA, certame que foi objeto de análise no âmbito deste acompanhamento. A requerente sustenta que o processo licitatório foi conduzido de forma regular, que sua revogação teria sido injustificada e que o TCU deveria reconhecer a suficiência da instrução processual e assegurar a continuidade da contratação.

101. O pedido não merece acolhimento. O presente processo tem natureza de acompanhamento, modalidade fiscalizatória voltada ao exame sistemático e preventivo de aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação em âmbito federal. Seu escopo é, portanto, amplo e objetivo, não se tratando de processo subjetivo destinado à solução de controvérsia individual entre licitante e Administração.

102. A circunstância de que determinado pregão tenha sido analisado no curso do acompanhamento não transforma esse processo em via adequada para que o licitante participante questione decisões administrativas do órgão contratante ou postule a manutenção do certame.

103. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que o deferimento do pedido de ingresso nos autos, na condição de interessado, exige a demonstração cumulativa de dois requisitos: razão legítima para intervir no processo e possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência de deliberação a ser adotada pelo TCU. A mera participação em certame licitatório sobre o qual se discute eventual irregularidade não é, por si só, suficiente para conferir ao licitante a condição de interessado no respectivo processo de controle externo, conforme reiteradamente afirmado nos Acórdãos 1.769/2022, 1.992/2021, 1.222/2024 e 1.618/2025, todos do Plenário.

104. No caso concreto, nenhum dos requisitos está presente. Quanto à razão legítima para intervir, a requerente não demonstra interesse específico relacionado ao objeto deste acompanhamento, que é abrangente e se volta ao exame de diversas contratações de TI em múltiplos órgãos e entidades



da Administração Pública Federal. O fato de ter participado de um dos pregões analisados não lhe confere posição diferenciada em relação ao conjunto da fiscalização, cujo alcance transcende em muito o certame individualizado em que a empresa atuou como licitante.

105. Quanto à possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, tampouco se verifica a condição exigida pela jurisprudência desta Corte. Não há, nos presentes autos, qualquer deliberação do TCU acerca da revogação do Pregão Eletrônico 90.032/2025, nem ato desta Corte que tenha determinado ou recomendado tal revogação. A decisão de revogar o certame decorreu de juízo discricionário do próprio TRE/PA, tomado após reunião com a equipe de acompanhamento, no exercício regular das competências do órgão gestor.

106. Portanto, com fundamento no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU, indefiro o pedido formulado pela sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda. (CNPJ 23.378.923/0001-87) para que seja admitida como parte interessada nos presentes autos.

Diante do exposto, VOTO para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1532/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.652/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Banco Central do Brasil; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados; Casa da Moeda do Brasil; Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Norte; Defensoria Pública da União; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Fundação Nacional dos Povos Indígenas; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Instituto Nacional de Tecnologia da Informação; Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Hadad; Justiça Federal Em Pernambuco; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério dos Transportes; Petróleo Brasileiro S.a.; Polícia Rodoviária Federal; Presidência da República; Secretaria de Gestão e Inovação; Secretaria de Governo Digital; Serviço Federal de Processamento de Dados; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA;



Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Federal da 6ª Região; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal Fluminense.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação (TI) de órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), ciclo 2025-2026,

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, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020:

9.1.1. à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) para que oriente os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) para que, na elaboração de seus Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), evitem a utilização de termos amplos ou “guarda-chuvas” na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024, art. 6º, inciso II e da Portaria SGD 778/2019, art. 6º, inciso III, requer a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio diagnosticados;

9.1.2. à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), em interação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), em observância aos princípios do planejamento e da transparência estabelecidos no **caput** do art. 5º da Lei 14.133/2021, que avalie alternativas para:

9.1.2.1. aperfeiçoar o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do Documento de Formalização da Demanda (art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021), incluindo a justificativa da necessidade da contratação, a descrição sucinta do objeto (expectativa de solução) e as datas de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização, ressaltando que tais alternativas devem, se possível, contemplar a estrutura de integração ao PNCP dos sistemas próprios relacionados à operacionalização do Plano de Contratações Anual (PCA), incluindo não apenas o Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), mas também outros utilizados pelos demais Poderes e entes federados;

9.1.2.2. adequar o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão dos valores de manutenção dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência, no Plano de Contratações Anual; e

9.1.2.3. permitir que o acesso ao sistema PGC em modo leitura seja estendido a todos os usuários e, inclusive, disponibilizado para consulta pública externa ao Poder Executivo Federal, com possibilidade de visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias, para os registros não sigilosos;

9.1.2.4. realizar parametrização técnica apta a viabilizar, no âmbito da integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que o sistema Compras.gov.br permita a inserção específica dos documentos referidos no § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021 em momento posterior à homologação da licitação;

9.2. dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que:



9.2.1. a Lei 14.133/2021 não impõe a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do instrumento convocatório, tampouco estabelece sua divulgação em sítio eletrônico de amplo acesso como requisito prévio à publicação do edital de licitação, sem prejuízo da possibilidade de a Administração, no exercício de sua discricionariedade e observados eventuais critérios de sigilo legalmente admitidos, promover sua disponibilização por razões de transparência e governança;

9.2.2. o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do estudo técnico preliminar em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatória integração ao edital como anexo do instrumento convocatório;

9.2.3. à luz do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento da contratação e serve de base à elaboração do termo de referência ou projeto básico, os quais pressupõem conclusão prévia quanto à viabilidade da contratação;

9.2.4. a elaboração do termo de referência ou projeto básico antes da conclusão e aprovação do estudo técnico preliminar pode comprometer a racionalidade do planejamento da contratação, na medida em que tais artefatos destinam-se ao detalhamento técnico de solução previamente reputada viável;

9.2.5. o estudo técnico preliminar, por possuir natureza preparatória e dinâmica, admite revisões ao longo da fase interna da contratação, em razão do amadurecimento da solução, dos resultados das pesquisas de mercado ou de ajustes na modelagem contratual, hipótese em que eventuais alterações devem refletir nos demais artefatos de planejamento;

9.3. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que avaliem a conveniência e a oportunidade de prever, como boa prática de governança, a realização de validações progressivas da fase preparatória da contratação, com manifestação da autoridade competente ao término do documento de formalização da demanda, do estudo técnico preliminar e do termo de referência ou projeto básico, especialmente em contratações complexas ou de elevado risco, de modo a conferir maior racionalidade ao planejamento da contratação;

9.4. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU, o pedido formulado pela sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda. (CNPJ 23.378.923/0001-87) para que seja considerada como parte interessada;

9.5. com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso III, da Resolução TCU 294/2018, c/c o art. 34 da Lei 13.303/2016 e o art. 24 da Lei 14.133/2021, classificar como sigilosas as peças 63 e 67 destes autos;

9.6. autorizar o monitoramento das recomendações contidas no subitem 9.1 e 9.3 desta deliberação;

9.7. dar ciência desta deliberação aos seguintes órgãos: Secretaria de Governo Digital e Secretaria de Gestão e Inovação, ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério da Agricultura e Pecuária; Polícia Federal; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Universidade Federal Fluminense; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; e Justiça Federal em Pernambuco; e

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

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1532-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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



VITAL DO RÊGO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 010.074/2025-2

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - PALMAS/TO - INSS/MPS

Responsável: Gesimario de Franca Carvalho (265.596.761-53).

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

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

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 habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 21/144.433.764-2, de titularidade do segurado Klebson da Silva Pereira.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo e do Ministério Público (peças 64 a 67):

“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 21/144.433.764-2, de titularidade do segurado Klebson da Silva Pereira.*

HISTÓRICO

2. *Em 17/2/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2574/2024.*

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:*

Os documentos apresentados para a concessão, não eram condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação de condição rurícula do (a) instituidor (a) da pensão.

4. *O ex-servidor Gesimário de Franca Carvalho, na condição de habilitador e conessor, concedeu o benefício de pensão por morte rural (NB 21/144.433.764-2) 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).*

6. *Não foi comprovada participação dolosa ou culposa do beneficiário Klebson da Silva Pereira, razão pela qual não foi incluído como responsável nesta tomada de contas especial. Conforme detalhado no relatório do Tomador de Contas, as apurações evidenciaram que os documentos utilizados para a concessão do benefício foram adulterados à revelia do beneficiário, sendo organizados e apresentados por terceiros, sem que houvesse prova de conluio ou de que o beneficiário tivesse conhecimento ou participação na fraude. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem excluído beneficiários do rol de responsáveis em processos de contas quando não há evidências concretas de participação ou conluio com os agentes públicos ou intermediários responsáveis pelas irregularidades (peça 45, p. 4-5).*

7. *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.*

8. *No relatório da TCE (peça 46), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 50.890,06, imputando responsabilidade a Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.*

9. *Em 11/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 50), 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 51 e 52).*

10. *Em 2/6/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 53).*

11. *Na instrução inicial (peça 57), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

11.1. **Irregularidade:** *habilitação e concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação de prova inverídica e documentos adulterados.*

11.1.1. *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, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39 e 41.*

11.1.2. *Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/91 e arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.*

11.2. *Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:*

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/9/2013	339,00
4/9/2013	678,00
5/3/2013	678,00
6/6/2012	622,00
5/9/2011	545,00
14/9/2012	311,00
6/1/2012	545,00
3/4/2014	724,00
8/11/2012	622,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
3/5/2012	622,00
6/3/2012	622,00
11/10/2011	545,00
5/6/2015	788,00
5/6/2013	678,00
14/9/2012	622,00
4/11/2013	678,00
3/12/2013	0,14
6/12/2012	0,14
5/1/2015	724,00
29/7/2011	0,81
3/7/2014	724,00
29/7/2011	3.078,66
24/3/2014	724,00
4/8/2011	0,33
3/4/2012	622,00
3/10/2014	724,00
6/2/2013	678,00
6/12/2012	622,00
3/12/2013	339,00
3/7/2013	678,00
12/12/2011	545,00
4/4/2013	678,00
29/7/2011	12.684,11
12/12/2011	272,50
6/4/2015	788,00
29/7/2011	984,42
14/11/2011	545,00
24/3/2014	724,00
6/2/2015	788,00
3/12/2014	362,00
6/12/2012	311,00
15/10/2012	622,00
6/8/2012	622,00
4/8/2011	508,67
12/12/2011	0,14
4/3/2015	788,00
5/9/2011	0,50
6/7/2015	788,00
3/12/2013	678,00
3/1/2013	622,00



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
5/5/2014	724,00
3/5/2013	678,00
3/7/2012	622,00
3/2/2012	622,00
3/12/2014	724,00
4/8/2014	724,00
4/6/2014	724,00
3/9/2014	362,00
11/5/2015	788,00
4/11/2014	724,00
3/9/2014	724,00
3/10/2013	678,00
5/8/2013	678,00
5/9/2011	272,50
3/12/2014	0,14

11.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

11.2.2. **Responsável:** *Gesimário de Franca Carvalho.*

11.2.2.1. **Conduta:** *conceder irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurado especial rural do instituidor, aceitando documentos com rasuras e informações falsas.*

11.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.*

11.2.2.3. *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 do benefício previdenciário.*

12. *Encaminhamento: citação.*

13. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 58), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) *Gesimário de Franca Carvalho - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

Comunicação: *Ofício 50584/2025 – Seproc (peça 61)*

Data da Expedição: 8/12/2025

Data da Ciência: 17/12/2025 (peça 62)

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

14. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 63), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

15. *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

16. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade*



administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 6/7/2015, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

16.1. Gesimário de Franca Carvalho, por meio do Mandado de Notificação Prévia acostado à peça 5, recebido em 11/5/2017.

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 95.964,41, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2593/2024, 2570/2024, 2573/2024, 2575/2024, 2577/2024, 2578/2024, 2584/2024, 2585/2024, 2588/2024, 2590/2024, 2592/2024, 2568/2024, 2572/2024, 2580/2024 e 2591/2024, 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

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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).

22. 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-TCU 344/2022	Efeito
	06/07/2015	Data da concessão do último débito irregular (peça 45)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	16/10/2017	Relatório Final de PAD (peça 12)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	19/04/2021	Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		CRIM/ ECOJUD- PRF1/PGF/AGU (peça 24)		
3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 46)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

23. 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 21, 24, p. 1, e 46, 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 rege-se pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente”.

24. 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 artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei n. 12.850/2013 (peça 21). 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).

25. 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.

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, 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 6/7/2015.

27. 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

28. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Gesimario de Franca Carvalho	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)"]
	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)"]
	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)"]
	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)"]

Responsável	Processo
	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)"]
	009.103/2025-2 [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)"]
	008.940/2025-8 [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: 2581/2024)"]
	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)"]
	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)"]
	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)"]
	008.842/2025-6 [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)"]
	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)"]
	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)"]
	008.983/2025-9 [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)"]
	010.952/2025-0 [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)"]
	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)"]
	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)"]



Responsável	Processo
	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: 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)"]
	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)"]
	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)"]
	008.654/2023-9 [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)"]

29. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

30. Preliminarmente, 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.

31. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 60). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 61-62).

32. 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.

33. 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".

34. 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 57) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão



instaurador.

35. *No presente feito, o responsável revel foi chamado a se defender da seguinte irregularidade: concessão irregular de benefício de pensão por morte rural (NB 21/144.433.764-2), 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.*

36. *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.*

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 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)

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 na concessão do benefício previdenciário NB 21/144.433.764-2, 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).

43. 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

44. 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.

45. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

46. 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.

47. 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 56.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. 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 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 Gesimário de Franca Carvalho (CPF: 265.596.761-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/9/2013	339,00
4/9/2013	678,00
5/3/2013	678,00
6/6/2012	622,00
5/9/2011	545,00
14/9/2012	311,00
6/1/2012	545,00
3/4/2014	724,00
8/11/2012	622,00
3/5/2012	622,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/3/2012	622,00
11/10/2011	545,00
5/6/2015	788,00
5/6/2013	678,00
14/9/2012	622,00
4/11/2013	678,00
3/12/2013	0,14
6/12/2012	0,14
5/1/2015	724,00
29/7/2011	0,81
3/7/2014	724,00
29/7/2011	3.078,66
24/3/2014	724,00
4/8/2011	0,33
3/4/2012	622,00
3/10/2014	724,00
6/2/2013	678,00
6/12/2012	622,00
3/12/2013	339,00
3/7/2013	678,00
12/12/2011	545,00
4/4/2013	678,00
29/7/2011	12.684,11
12/12/2011	272,50
6/4/2015	788,00
29/7/2011	984,42
14/11/2011	545,00
24/3/2014	724,00
6/2/2015	788,00
3/12/2014	362,00
6/12/2012	311,00
15/10/2012	622,00
6/8/2012	622,00
4/8/2011	508,67
12/12/2011	0,14
4/3/2015	788,00
5/9/2011	0,50
6/7/2015	788,00
3/12/2013	678,00
3/1/2013	622,00
5/5/2014	724,00



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
3/5/2013	678,00
3/7/2012	622,00
3/2/2012	622,00
3/12/2014	724,00
4/8/2014	724,00
4/6/2014	724,00
3/9/2014	362,00
11/5/2015	788,00
4/11/2014	724,00
3/9/2014	724,00
3/10/2013	678,00
5/8/2013	678,00
5/9/2011	272,50
3/12/2014	0,14

Valor atualizado do débito (com juros) em 26/4/2026: R\$ 114.645,70.

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 quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

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

e) *autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

f) *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.”*
(grifos no original)

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor do Sr. Gesimário de Franca Carvalho, em razão da habilitação e concessão



irregular do benefício previdenciário 21/144.433.764-2, de titularidade do segurado Klebson da Silva Pereira.

2. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a apresentação de documentos para embasar o benefício, não condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação da condição rurícola do instituidor da pensão.

3. Do que ressaí dos autos, concluiu-se que a assistência foi concedida 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\$ 50.890,06, em valores históricos, sob a responsabilidade do sr. Gesimário de Franca Carvalho, na condição de habilitador e concessor. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa do beneficiário Klebson da Silva Pereira. As apurações evidenciaram que os documentos utilizados para a concessão do benefício foram adulterados à revelia do beneficiário.

5. No âmbito desta Corte, houve a citação do responsável em face da concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurado especial rural do instituidor, aceitando documentos com rasuras e informações falsas.

6. Regularmente citado, o responsável 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. O Ministério Público junto ao TCU alinhou-se à proposta da unidade técnica.

8. Ratifico a análise efetuada pela unidade técnica, motivo por que a incorporo às minhas razões de decidir.

9. Saliente-se que, segundo se extrai 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, 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*”.

10. 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.

11. Sublinhe-se, ademais, a existência de relatório do monitoramento operacional de benefícios e processo administrativo disciplinar, confirmando 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.

12. Dessarte, 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 benefícios previdenciários em desacordo com as normas vigentes à época.

13. Tendo em vista, assim, não existirem dúvidas quanto à prática dos atos apurados, havendo evidência documental obtida no processo administrativo disciplinar que relaciona o responsável às irregularidades tratadas nesta TCE, e considerando que o Sr. Gesimário não logrou afastar a



irregularidade que lhe foi atribuída, devem as suas contas serem julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

14. 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.

15. Deve-se, então, ser aplicada a multa prevista nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R\$ 114.000,00, correspondente a, aproximadamente, 100% do valor atualizado do débito, em razão do nível de gravidade das irregularidades identificadas e do grau de culpabilidade do agente.

16. Adicionalmente, em razão das 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 necessária a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de cinco 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.

17. Nesse ponto, haja vista a condenação anterior do mesmo responsável no âmbito do Acórdão 2.283/2026-Plenário, também de minha relatoria, registro que a jurisprudência desta Corte é farta no sentido de que não há impeditivo à aplicação de múltiplas sanções de inabilitação, levando em conta que o limite cumulativo a ser observado é o do cumprimento da pena, e não o da sua imputação em distintos processos pelo TCU. Mesma tese foi abrigada nos recentíssimos Acórdãos 1.298/2026-Plenário (relator: Min. Jorge Oliveira) e 1.137/2026-Plenário (relator: Min. Bruno Dantas), assim como nos Acórdãos 1.704/2017-Plenário (relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti) e 930/2016-Plenário (relator: Min. Vital do Rêgo), entre outros.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1533/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.074/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Gesimario de Franca Carvalho (265.596.761-53).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - PALMAS/TO - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor do sr. Gesimário de Franca Carvalho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 21/144.433.764-2, de titularidade do segurado Klebson da Silva Pereira,

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

- 9.1. considerar revel o responsável Gesimário de Franca Carvalho, para todos os efeitos, dando-se


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável 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 Regimento Interno do TCU:

Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/9/2013	339,00
4/9/2013	678,00
5/3/2013	678,00
6/6/2012	622,00
5/9/2011	545,00
14/9/2012	311,00
6/1/2012	545,00
3/4/2014	724,00
8/11/2012	622,00
3/5/2012	622,00
6/3/2012	622,00
11/10/2011	545,00
5/6/2015	788,00
5/6/2013	678,00
14/9/2012	622,00
4/11/2013	678,00
3/12/2013	0,14
6/12/2012	0,14
5/1/2015	724,00
29/7/2011	0,81
3/7/2014	724,00
29/7/2011	3.078,66
24/3/2014	724,00
4/8/2011	0,33
3/4/2012	622,00
3/10/2014	724,00
6/2/2013	678,00
6/12/2012	622,00
3/12/2013	339,00
3/7/2013	678,00
12/12/2011	545,00
4/4/2013	678,00
29/7/2011	12.684,11


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
12/12/2011	272,50	
6/4/2015	788,00	
29/7/2011	984,42	
14/11/2011	545,00	
24/3/2014	724,00	
6/2/2015	788,00	
3/12/2014	362,00	
6/12/2012	311,00	
15/10/2012	622,00	
6/8/2012	622,00	
4/8/2011	508,67	
12/12/2011	0,14	
4/3/2015	788,00	
5/9/2011	0,50	
6/7/2015	788,00	
3/12/2013	678,00	
3/1/2013	622,00	
5/5/2014	724,00	
3/5/2013	678,00	
3/7/2012	622,00	
3/2/2012	622,00	
3/12/2014	724,00	
4/8/2014	724,00	
4/6/2014	724,00	
3/9/2014	362,00	
11/5/2015	788,00	
4/11/2014	724,00	
3/9/2014	724,00	
3/10/2013	678,00	
5/8/2013	678,00	
5/9/2011	272,50	
3/12/2014	0,14	

Valor atualizado do débito (com juros) em 26/4/2026: R\$ 114.645,70.

9.3. aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 114.000,00 (cento e quatorze mil reais), 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 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;

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

9.5. considerar graves as condutas praticadas pelo sr. Gesimário de Franca Carvalho, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;



9.6. 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;

9.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. 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

9.9. 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.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1533-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 023.401/2025-7

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgão/Entidade: Empresa Gestora de Ativos (Emgea)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. COLETA DE DADOS FISCAIS E DE GESTÃO RELATIVOS À EMPRESA GESTORA DE ATIVOS (EMGEA). FORNECIMENTO DE



SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO CONSOLIDADO SOBRE AS EMPRESAS ESTATAIS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), em cumprimento ao disposto em Comunicação do Presidente do TCU, Ministro Vital do Rego, com o fito de coletar dados fiscais e de gestão sobre a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), os quais serviram de subsídios para a elaboração do relatório consolidado sobre as empresas estatais, que esteve a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

2. Adoto como relatório a bem lançada instrução elaborada pela unidade técnica, a seguir transcrita:

“1. APRESENTAÇÃO

1. *Esta fiscalização foi proposta pelo Exmo. Sr. Presidente do TCU, Vital do Rego, em ação conjunta com várias Unidades especializadas para a apuração dos dados fiscais e de gestão de empresas estatais no período do ano de 2021 a 2025.*

1.1. Objetivo

2. *O objetivo específico desta fiscalização é o de coletar os dados fiscais e de gestão sobre a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), jurisdicionada da AudBancos e disponibilizá-los para a AudFiscal consolidar seu relatório sobre as empresas estatais.*

3. *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:*

Questão 1: Como é o desempenho Econômico-Financeiro da EMGEA ao longo dos anos 2021 a 2025?

Questão 2: Como a EMGEA está estruturada com intuito de tratar sua governança, gestão de pessoal, contratações de pessoal e sistemas de informática?

Questão 3: Qual é a possibilidade de que a EMGEA gere prejuízo para a União em 2025?

1.2. Problema de Auditoria

4. *O Ministério da Fazenda divulgou o 7º Relatório de Riscos Fiscais da União em 6/11/2025, no qual identifica dificuldades financeiras e riscos para as contas públicas em nove das vinte e sete estatais federais monitoradas. Algumas dessas empresas apresentam trajetória de deterioração de resultados, com risco de necessidade de auxílio financeiro. Outras registram quedas expressivas em lucros e receitas líquidas, embora ainda mantenham capacidade de cobrir passivos.*

5. *Desta forma, buscar-se-á verificar a atuação dos principais dados fiscais e de gestão da EMGEA a partir de demonstrações contábeis e de informações sobre sua estrutura e traçar um quadro da atual situação da empresa.*

1.3. Escopo e não escopo

6. *Escopo: i) levantar os resultados contábeis, no formato estabelecido pela AudFiscal, da Emgea para o período de 2021 a 2025, ii) identificar como a EMGEA se estrutura para gerir seu negócio; iii) identificar como o Ministério Supervisor da EMGEA supervisiona suas atividades, e iv) identificar eventos recentes e futuros que possam orientar as atividades da empresa.*

7. *Não Escopo: não serão feitas avaliações de juízo sobre as formas de governança da empresa.*

2. METODOLOGIA UTILIZADA

8. *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 pela Portaria-TCU Nº 185, de 30 de novembro de 2020) e com observância aos Padrões de Auditoria Operacional estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 18 de 12 de novembro de 2020).*

9. *Para fazer os levantamentos de dados fiscais e de gestão foi utilizado padrão estabelecido*



pela AudFiscal com o intuito de facilitar e organizar a consolidação das informações.

2.1. Volume de recursos fiscalizado

10. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 12,16 bilhões. O valor se refere ao total do Patrimônio Líquido da EMGEA em 30/9/2025.

2.2. Benefícios estimados da Fiscalização

11. O principal benefício foi a consolidação de dados sobre a atual situação fiscal e gestão da EMGEA. Tais dados, bem como a respectiva análise, iniciada neste processo, servirão de subsídios para a avaliação da gestão da estatal em todo o período de 2025, que será realizada em processo de prestação de contas a ser autuado.

3. EIXOS TEMÁTICOS DE VERIFICAÇÃO

3.1. Desempenho Econômico-Financeiro

12. Os principais indicadores econômico-financeiros da EMGEA, nos anos de 2021 a 2025 são destacados na Tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores econômico-financeiros da EMGEA, nos anos de 2021 a 2025

Indicador	2021	2022	2023	2024	2025	Observações
Resultado Operacional (R\$ mi)	586,01	341,29	352,26	670,15	257,98 ¹	DRE
Resultado Líquido antes de Tributos (R\$ mi)	590,01	358,21	408,79	789,87	512,96 ¹	DRE
Tributos (R\$ mi)	0,00	0,00 ⁵	159,30	220,21	143,01 ⁴	DRE
Resultado Líquido do Exercício (R\$ mi)	590,01	358,21	249,49	569,66	369,95 ⁴	DRE
EBITDA (R\$ mi)	-	-	-	-	-	Não utiliza ²
Margem EBITDA (%)	-	-	-	-	-	Não utiliza ²
Liquidez Corrente	0,30	1,94	0,34	5,26	9,45 ¹	AC/PC
Endividamento Líquido (R\$ mi)	2,277	176,94	3.156,10	581,03	(5,00) ¹	Financiamentos - Caixa
Dívida Líquida / EBITDA	-	-	-	-	-	Não utiliza ²
Cobertura de Juros (EBITDA/Desp. Fin.)	-	-	-	-	-	Não utiliza ²
Despesas Financeiras (R\$ mi)	(19,64)	(47,23)	(62,77)	(31,35)	(39,46) ¹	DRE
Capex Realizado (R\$ mi)	0,00	0,00	0,00	4,01	2,51	Base de Dados ³
Patrimônio Líquido (R\$ bi)	11,42	11,84	11,95	12,15	12,16 ¹	BP-PASSIVOS
Aportes do Tesouro (R\$ mi)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Nota 7
Dividendos/JCP à União (R\$ mi)	149,50	48,32	67,99	135,29	102,38 ¹	DRE

Fontes: Demonstrações Financeiras 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025 – Evidências 43, 44, 45, 46 e 30

Notas:

(1) DRE e Balanço Patrimonial parcial de setembro de 2025.

(2) A EMGEA não utiliza o indicador EBITDA pois suas receitas provêm da “Novação de Dívida” e “Recuperação de Créditos”. Não dispõe de plantas industriais nem há depreciação de equipamento, assim o EBITDA seria quase idêntico ao lucro operacional.

(3) Fonte: Base de Dados, Força Tarefa – Estatais, arquivo: Consolidado do Orçamento Investimento e Resultado Primário.xlsx, linha 60.

(4) Valores estimados para o 3º trimestre de 2025 utilizando o mesmo percentual de Tributos de



2024.

(5) No exercício de 2022, em razão dos efeitos tributários decorrentes de ajustes temporários, a Empresa apurou base negativa de IRPJ e CSLL, sendo que os valores de IRRF retidos sobre aplicações financeiras no valor de R\$ 9.433, encontram-se registrados no ativo em Tributos a Recuperar. Ver nota 8 da Evidência 44, p. 36

(6) No exercício de 2021, a Empresa apurou base negativa de IRPJ e CSLL, sendo que os valores de IRRF retidos sobre aplicações financeiras no valor de R\$ 977, encontram-se registrados no ativo em Tributos a Recuperar. Ver nota 8 da Evidência 43, p. 33.

(7) A EMGEA não consta da tabela de Aportes em empresas Estatais não dependentes, Evidência 47, até 30/9/2025, dados obtidos da Siest (DFC).

13. A evolução do Lucro Líquido do Exercício entre os anos de 2021 e 2023 apresentou uma redução contínua no total de 57,7% neste intervalo, principalmente pelos impactos das despesas financeiras devido ao aumento da taxa Selic e pelo fato de que em 2021 ocorreu negociação pontual que não se repetiram em 2022 (Evidência 44, p. 8).

14. Em 2023 o Lucro Líquido do Exercício recuou em função da incidência de impostos – uma vez que em 2021 a empresa apurou base negativa de IRPJ e CSLL (Evidência 43, p. 33) e em 2022 não houve pagamentos dos Tributos em função de impostos a compensar ou a recuperar (Evidência 44, p. 36)

15. Em 2024 a empresa recuperou-se obtendo um lucro líquido 128,3% maior em relação ao de 2023, retornando a um patamar semelhante ao de 2021, em função principalmente de quitações antecipadas de dívidas, redução dos custos operacionais de (R\$ 406,87) para (R\$ 188,94) milhões, e pelo processo de novação de dívidas do FCVS que alcançou o valor de R\$ 5,88 bilhões (Evidência 46, p. 53).

16. A Liquidez corrente é calculada pela relação entre o Ativo Circulante e o Passivo Circulante. Nota-se que este indicador sofre mutações significativa ao longo dos anos.

17. Em 2021 a liquidez corrente era de apenas 0,30, indicando que a empresa possuía apenas R\$ 0,30 para cada R\$ 1,00 de dívida com vencimento em um ano. Em 2020 a Resolução CCFGTS nº 988/2020, permitiu a renegociação de prazos de carência de dívidas com o FGTS, reduzindo o risco de insolvência (Evidência 43, p. 6 e 36).

18. Em 2022 o indicador saltou para 1,94 não apenas em função de geração de caixa, mas pela renegociação contratual com o FGTS a partir da Resolução CCFGTS nº 1.038/2022 que permitiu a postergação dos vencimentos dos contratos (Evidência 44, p. 7). Assim, R\$ 2,60 bilhões do passivo circulante foram reclassificados para o passivo não circulante, reduzindo as obrigações de curto prazo (Evidência 44, p. 42).

19. Em 2023, as dívidas com o FGTS, renegociadas em 2022, com saldos de R\$ 2,97 bilhões retornaram ao passivo circulante pela proximidade de seus vencimentos. Por essa razão a liquidez, em 2023, caiu para 0,34. (Evidência 45, p. 45)

20. Em 2024 a EMGEA atingiu seu melhor índice no período: 5,26 devido à quitação antecipada e amortizações extraordinárias de contratos com o FGTS no valor de R\$ 3,49 bilhões, utilizando para isso os valores recebidos em contratos de novações de dívidas do FCVS no montante de R\$ 5.88 bilhões (Evidência 46, p. 50).

21. O fator fundamental para a Liquidez da EMGEA são as novações dos créditos FCVS. Quando a União acelera o processo como ocorrido em 2024, ver Tabela 1 do Anexo C, a liquidez da EMGEA aumenta, permitindo a quitação dos passivos. Outro ponto a destacar é que os ativos da EMGEA têm baixa liquidez (créditos habitacionais antigos) e seus passivos são certos junto ao FGTS, logo sua saúde financeira depende de carências e renegociações das dívidas. O aumento das taxas SELIC e TR, ocorrido nos anos 2022/2023, pressionou o seu fluxo de caixa, com o aumento do custo do passivo, aliviado com a quitação de dívida. O cenário dos contratos de financiamento da EMGEA junto ao FGTS está detalhado no Anexo C – EMGEA Passado x Futuro.

22. Em 2024 a EMGEA tinha constituída reserva especial para cumprimento de obrigações no valor de R\$ 2,487 bilhões para lastrear o pagamento de dívidas com o FGTS e absorver prejuízos



futuros, e reserva especial de Lucros para Expansão no valor de R\$ 405,8 milhões, Evidência 46, p. 6, para financiar projetos de diversificação e o Programa Acredita, estabelecido na Lei nº 14.995 de 10/10/2024, Evidência 46, p. 12, que expandiu o escopo de atuação da EMGEA no mercado Nacional.

23. Entretanto, no Balanço Patrimonial Passivo, Evidência 30, p. 5, a Reserva Especial para cumprimento de obrigações que era de R\$ 2,487 bilhões em 31/12/2024 foi zerada em 2025 e a Reserva de Retenção de Lucros para Expansão que era de R\$ 405,8 milhões passou a ter saldo de R\$ 2.487 bilhões em 30/9/2025.

24. A EMGEA adota a política de destinar 25% do lucro líquido ajustado ao acionista, na forma de dividendos ou JSCP (Evidência 43, p. 47). A empresa, ao longo dos anos 2020, 2021 e 2022 constituiu reserva especial de dividendos não distribuídos no valor acumulado de R\$ 305,39 milhões para reter os valores devido a situação financeira que não permitia o repasse imediato (Evidência 43, p. 46). A empresa zerou essa reserva em junho de 2024 após autorização em AGE. O Balanço Patrimonial de 2024 (Evidência 46, p. 6) mostra a quitação do pagamento total dos dividendos acumulados, zerando o saldo dessa reserva.

25. Há que se considerar que no período analisado, as 9.057.993 ações da EMGEA foram depositadas no FND (Fundo Nacional de Desestatização). Após o Decreto nº 12.032 de 28/5/2024, a empresa foi excluída do programa e dada baixa de suas ações registradas no FND e a empresa permanece como pública sob gestão direta do Ministério da Fazenda.

Mudanças no ano de 2025

26. A Evidência 30 mostra a evolução do ano de 2025 até a data de 30/9/2025. Verifica-se que a EMGEA apresentou uma redução significativa no lucro líquido do terceiro trimestre de 2025 em relação ao resultado do mesmo período de 2024, queda de R\$ 407,48 milhões para R\$ 77,79 milhões.

27. O lucro líquido no terceiro trimestre de 2025 foi positivo por conta do aumento nos resultados financeiros, que registraram crescimento de 113%, saltando de R\$ 43,95 milhões, no terceiro trimestre de 2024, para R\$ 93,82 milhões no mesmo período de 2025.

28. Por outro lado, o Resultado Operacional da Emgea, no terceiro trimestre de 2025, foi negativo em R\$ 16,02 milhões, contra o resultado operacional positivo de R\$ 363,53 milhões no terceiro trimestre de 2024. Evidência 30, p. 6.

29. O fator determinante para o resultado operacional no terceiro trimestre de 2025 foi o registro de R\$ 462,69 milhões em perdas nas operações, comparado ao valor das perdas de R\$ 493,00 mil em setembro de 2024. Essa perda deveu-se ao não reconhecimento de créditos do FCVS não habilitados e habilitados, mas não homologados, e reclassificados como ativos contingentes pela recomendação nº 1766680 da AGU, em agosto de 2025. Evidência 30, p. 24. Por conta da recomendação da AGU esses ativos não puderam ser mantidos como ativos garantidos no balanço patrimonial, pois a AGU considerou que eles não possuíam o grau de certeza necessário para permanecer em ativos garantidos no balanço patrimonial.

30. Esses ativos passaram então a ser classificados como ativos contingentes, por estarem não habilitados (ainda não submetidos à homologação do FCVS, pois estão em processo de análise para habilitação) ou estarem habilitados e não homologados (já habilitados, mas em fase de análise por parte da Administradora do FCVS para homologação). Evidência 30, p. 24. Esta reclassificação atendeu o CPC 25 (NBC TG 25 R2). Evidência 30, p. 43. A EMGEA trabalha para viabilizar a conversão desses créditos focalizando “o acompanhamento e o cumprimento tempestivo das normas e procedimentos definidos no regulamento do FCVS e das demandas de sua Administradora.” Evidência 30, p. 43.

31. Caso a homologação desses contratos seja negada ou não atinja o grau de certeza necessário, a EMGEA não poderá transformar esse direito em um ativo garantido resultando em prejuízos contábeis e financeiros.

32. Por outro lado, o balanço apresenta contratos habilitados e já homologados, sendo considerados ativos financeiros de baixo risco pois tem a contrapartida do Fundo e da União como garantidora. Esses contratos têm o valor de R\$ 11,39 milhões, sendo o valor líquido desses contratos



igual a R\$ 8,67 milhões. Evidência 30, p. 24. São considerados de baixo risco de crédito pois são garantidos pelo fundo e pela União.

33. Pela evolução histórica dos balancetes de 2021 até o balanço parcial de 2025, nota-se que os resultados da EMGEA são impactados principalmente pelas operações de novações do FCVS. Essas operações impactam os resultados dos indicadores no balanço da empresa, como no caso da liquidez corrente nos anos de 2022 e 2023 pela reclassificação dos passivos em função de renegociação do prazo dos pagamentos desses e, agora em 2025, com a perda nas operações por conta da reclassificação de títulos considerados como ativos pela EMGEA e reclassificados, em agosto de 2025, como ativos contingentes por recomendação da AGU.

3.2. Demais Eixos Temáticos

Governança e Estratégia

34. A EMGEA apresentou seu organograma e órgãos colegiados por meio de links para o seu sítio eletrônico (Evidência 1). As análises desses documentos estão no Anexo A, onde são sintetizadas as atividades das funções de gestão e governança, incluindo gestão de pessoal.

35. A partir das sínteses obtidas do Estatuto da EMGEA verifica-se que a Estatal é dotada de uma estrutura funcional, refletida pelos registros de suas atividades que podem ser consultados em seu sítio eletrônico: [Emgea - Empresa Gestora de Ativos](#), acessado em 10/3/2026 e do qual foram trazidas aos autos a: Evidência 3 – Ata da 9ª Assembleia Geral Ordinária de 24/4/2025, Evidência 4 – Ata do Conselho de Administração nº 309, de 29/1/2026 – Extrato, Evidência 5 – Regimento Interno da Diretoria Executiva, Evidência 6 – Ata Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração SEI nº 15, de 17/12/2025, Evidência 7 – Ata ordinária do Coaud Nº 183 de 18/12/2025, Evidência 8 – Relatório de Auditoria Interna 2023, Evidência 9 – Plano Anual de Auditoria Interna 2025, Evidência 10 – Ata Ordinária do Conselho de Fiscalização Nº 296 de 10/2/2026. A Auditoria Independente contratada pela Emgea é a Russel Bedford GM Auditores Independentes S/S, CNPJ 13.098.174/0001-80, cujo mais recente relatório completo refere-se ao ano de 2023, Evidência 11. A Evidência 12 traz o Relatório da Russel Bedford de 2024.

36. Assim, do ponto de vista documental a EMGEA tem um sistema de gestão e governança funcional, refletido pelo Plano Anual de Auditoria Interna para o ano de 2025, Evidência 9, em que são previstas avaliações de riscos e para atender demandas da SEST, CGAR, TCU entre outras, como demonstra o Anexo B, no qual é transcrita a tabela de ações do PAINT 2025, Evidência 9, pg. 6.

Gestão de Pessoal

37. A EMGEA dispõe de um Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COELE) que avalia periodicamente os seus servidores e cargos quanto à adequação, cumprimento de requisitos e inexistência de vedações para os ocupantes dos cargos na empresa. A exemplo da Ata SEI Nº 15 da COELE de 17/12/2025, Evidência 6.

38. Uma das fraquezas apontadas na matriz SWOT, Figura 2 do Anexo C, da EMGEA é a alta dependência de empregados terceirizados.

39. A partir da exclusão da EMGEA do PND a empresa tem se preparado para formar seu quadro de empregados concursados. Para tanto lançou o Pregão Eletrônico nº 1/2025, de 6/3/2025, o qual estabelece em seu objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria/treinamento em recursos humanos. (Evidência 52). O Termo de referência (Evidência 53) detalha o objeto em: i) mapear conhecimentos, habilidades e atitudes, identificar gaps de competência e propor o desenvolvimento por Gestão de Competências, ii) avaliar as percepções e sentimentos dos colaboradores, e compreender o ambiente de trabalho, via pesquisa de clima, iii) elaborar e auxiliar a implementação de um programa de remuneração: plano de cargos e salários, plano de funções, tabelas salariais, descrição de cargos, avaliação de desempenho e plano de transição.

40. Este processo está em andamento e seu primeiro resultado foi o Estudo Técnico Preliminar de 14/8/2025, (Evidência 54), no qual a EMGEA reapresenta o termo de referência para os estudos propostos.

Contratações

41. As contratações da EMGEA são divulgadas em seu sítio eletrônico:



<https://www.emgea.gov.br/LicitacaoContrato/Lista>. No ano de 2026 constam duas contratações a saber: i) Contratação de treinamento para os membros alocados na área de licitações, em andamento na modalidade Inexigibilidade, UASG 179102 e ii) Aquisição de material de expediente, em andamento na modalidade Dispensa-Demais, UASG 19102.

42. Outro exemplo de contratação, por meio de Pregão Eletrônico 00001/2024, consultado no sítio da EMGEA em 13/3/2026, <https://www.emgea.gov.br/LicitacaoContrato/Detalhe/2112>, cuja finalidade foi a contratação de empresa especializada em serviços continuados de apoio administrativo.

43. Mesmo para a contratação de serviços de lanches e coffee break a EMGEA formaliza o processo por meio de termos de referência a exemplo das Evidências 13 e 14.

44. Uma contratação crítica para os trabalhos da EMGEA é o de credenciamento de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços de execução extrajudicial em atendimento à Lei 14.711 de 30/10/2023. Para tanto, formulou o Edital de Credenciamento com todas os requisitos para que os interessados pudessem participar do processo, como demonstra a Evidência 15.

45. Desta forma avaliamos, nesta oportunidade, que a EMGEA atenda os dispositivos da Lei das Estatais ao contratar bens e serviços.

4. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO SUPERVISOR

46. Temos como única evidência da supervisão do MF sobre a EMGEA o relato descrito a seguir.

47. O Ministério que supervisiona os planejamentos da EMGEA é o Ministério da Fazenda. Na nota técnica SEI Nº 30/2025/ASSES/PRESI, Evidência 51, há relatos de eventos em que o MF critica as metas as metas do PLR (Programa de Participação nos Lucros ou Resultados) não se configurariam como desafiadoras (Evidência 51, p. 1 § 4.4). Sobre esses indicadores o MF solicitou à EMGEA avaliação e posicionamento sobre essas metas para o ano de 2025, demandando à empresa reflexão sobre o tema (Evidência 51, p. 1 § 4.6).

48. Por meio de reuniões no MF e na Secretaria de Governança das Empresas Estatais, a EMGEA revisou as metas, indicadores e respectivas justificativas no âmbito do referido Programa para seus empregados e Diretoria Executiva. Esta revisão aumentou as metas dos indicadores, aprovada pela Alta Administração da EMGEA (Evidência 51, p. 1 §§ 4.7 e 4.8).

49. A revisão dos indicadores foi encaminhada ao MF que em nova análise concluiu que os indicadores revisados seriam desafiadores e encaminhou-os para a manifestação da SEST (Evidência 51, p. 1 §§ 4.9 a 4.11).

50. Outra forma de monitoramento da EMGEA são o Índice de Governança (IG-SEST) e o Índice de Custo (IC-SEST) da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

51. O IG-SEST avaliou a governança das Empresas Estatais do ano de 2017 a 2022, sendo substituído pelo IC-SEST a partir de então.

52. A tabela 2 sumariza a evolução da EMGEA em relação a esses dois indicadores.

Tabela 2 – Evolução dos Indicadores IG-SEST e IC-SEST da EMGEA

ANO	IG-SEST	IC-SEST	DESEMPENHO
2017	nível 1	-	-
2018	nível 1	-	-
2019	nível 1	-	-
2020	nível 1	-	-
2021	nível 1	-	-
2022	nível 2	-	-
2023	-	932	116,50%
2024	-	853*	106,56%

*Deduzido proporcionalmente

Fontes: Relatórios Anuais de 2017 a 2024, Evidências 35 a 42



53. *Ao longo desses anos, a partir do IG-SEST, buscou-se avaliar a conformidade da gestão da empresa à Lei das Estatais, incluindo os aspectos: Gestão, Controle e Auditoria, Transparência das Informações e Conselhos e Comitês. A partir da implementação do IC-SEST, a empresa passou a ser avaliada por sua eficiência operacional e controle de gastos, comparativamente ao mercado e a seu próprio histórico sendo analisados os gastos com pessoal, despesas administrativas e produtividade.*

5. EVENTOS RECENTES RELEVANTES: EMGEA PASSADO x FUTURO

54. *A EMGEA foi criada pela MP 2.196-3, de 24/8/2001, e formalizada pelo Decreto 3.848, de 26/6/2001, o qual aprovou seu estatuto social para gerir ativos da União.*

55. *O Estatuto Social da EMGEA passou por várias atualizações e a partir de 2016. Sua aprovação passou a ser de competência da Assembleia Geral da Empresa, conforme Decreto 8.945/2016. Em 2019, a empresa foi incluída no PND (Programa Nacional de Desestatização) e no PPI (Programa de Parcerias de Investimentos) pelo Decreto 10.008 de 5/9/2019, enquanto o Decreto 11.110, de 29/6/2022, estabeleceu o prazo para o processo de desestatização da EMGEA.*

56. *Em 2024, o Decreto 12.032, de 28/5/2024, revogou a qualificação da empresa no âmbito do PPI e a excluiu do PND. Em 10/10/2024, foi publicada a Lei 14.995, que alterou a MP 2.196-3, ampliando a atuação da empresa.*

57. *O mais recente estatuto social da EMGEA foi aprovado na AGE (Assembleia Geral Extraordinária) de 13/3/2025, Evidência 33.*

58. *A principal questão sobre a EMGEA reside no fato de que sua principal fonte de receita deve ser extinta até o final do ano de 2026 com o término do FCVS.*

59. *Apesar de a Lei 14.995 ter conferido novas atribuições à EMGEA, a empresa encontra-se em fase inicial de implementação de seu plano estratégico. Uma vez cumprido o prazo para novação, em dezembro de 2026, e uma vez negociados ou resgatados os títulos, os recursos da Emgea estarão concentrados no Caixa e equivalentes aos títulos adquiridos. Provavelmente, os rendimentos desses recursos financeiros seriam suficientes para cobrir suas despesas, porém, na hipótese de uma redução de capital pela União, com resgate desses valores, a Emgea estará em risco.*

60. *Por outro lado, a EMGEA tem um passivo com o FGTS representado pelo contrato nº 450.169, cujo vencimento é dezembro de 2029 (Evidência 46, p. 33). O saldo devedor desse contrato, em dezembro de 2024 era de R\$ 766,63 milhões (Evidência 46, p. 33).*

61. *Os principais desafios para a empresa são os de implementar as ações previstas em seu plano quinquenal: Estratégia de Longo Prazo 2025-2029, Evidência 32. Essa implementação deve ocorrer de forma célere em função da perda de sua principal fonte de receitas, as novações do FCVS, e assim se tornar fiscalmente sustentável com as novas atividades propostas.*

62. *O detalhamento sobre as fontes de receitas da EMGEA anteriores à publicação do Decreto nº 12.032/2024 e posteriores a esse decreto estão detalhadas no Anexo C.*

6. CONCLUSÃO DA UT SOBRE A ESTATAL

63. *A EMGEA tem patrimônio líquido de R\$ 12,16 bilhões, informado na DRE parcial de setembro de 2025. É uma empresa com valor significativo para o balanço das Contas do Presidente da República.*

64. *Outro aspecto relevante é o pagamento de dividendos e JSCP à União ao longo dos últimos cinco anos.*

65. *Temos evidência de que o Ministério da Fazenda supervisiona ativamente os trabalhos da EMGEA como relatado no item 3 desse relatório.*

66. *A Empresa, avaliada pela SEST obteve ao longo de oito anos avaliações de governança e de controle de custos, como indicado na tabela 2, em bom nível, indicando que sua estrutura organizacional opera adequadamente*

67. *A principal questão sobre a EMGEA reside no fato de que sua principal fonte de receita deve ser extinta até o final do ano de 2026 com o término do FCVS.*

68. *Por outro lado, a EMGEA tem um passivo com o FGTS representado pelo contrato nº 450.169, cujo vencimento é dezembro de 2029 (Evidência 46, p. 33). O saldo devedor desse contrato,*



em dezembro de 2024 era de R\$ 766,63 milhões (Evidência 46, p. 33).

69. *Os principais desafios para a empresa são os de implementar as ações previstas em seu plano quinquenal: Estratégia de Longo Prazo 2025-2029, Evidência 32.*

70. *Apesar de a Lei 14.995 ter conferido novas atribuições à EMGEA, a empresa encontra-se em fase inicial de implementação de seu plano estratégico. Uma vez cumprido o prazo para novação, em dezembro de 2026, e uma vez negociados ou resgatados os títulos, os recursos da Emgea estarão concentrados no Caixa e Equivalentes de Caixa, ou em outros investimentos feitos com os recursos obtidos a partir dos títulos FCVS, como outros títulos públicos ou privados. Provavelmente, os rendimentos desses recursos financeiros seriam suficientes para cobrir suas despesas, porém, na hipótese de uma redução de capital pela União, com resgate desses valores, a Emgea estará em risco.*

71. *Desta forma, concluímos que a EMGEA apresenta situação de Risco Médio em relação à sustentabilidade fiscal. No período analisado, observou-se melhora dos indicadores de liquidez e solvência. Os principais fatores de risco identificados foram: i) eventual queda de receita operacional com o fim do prazo de novação, em dezembro de 2026, ii) planejamento estratégico 2025-2029 em fase de implementação, até que atinja sua maturidade poderá não gerar caixa suficiente para a sustentabilidade da empresa. Em relação à governança, a entidade cumpre os requisitos essenciais da Lei nº 13.303/2016.*

72. *Assim, existe risco remoto da necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobertura de despesas correntes ou de capital.*

73. *A partir dos resultados observados até o terceiro trimestre de 2025, e da ausência de informações que apontem novas perdas extraordinárias no 4T, é possível concluir que é remota a possibilidade de que a EMGEA gere prejuízo para a União quando do fechamento dos demonstrativos financeiros de 2025.*

74. *Em atendimento à Comunicação da Presidência, de 12/11/2025, Evidência 55, foi encaminhado à AudFiscal as informações contidas nesse relatório, no formato solicitado, para subsidiar a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Exmo. Presidente da República, relativas ao exercício de 2025 conforme determinação do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário:*

9.2. autorizar as ações de controle propostas pela AudFiscal, constantes do relatório precedente, que subsidiarão a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Exmo. Presidente da República relativas ao exercício de 2025;

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

75. *Ante todo o exposto, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, submetem-se os autos à consideração superior, propondo arquivar o processo.”*

É o Relatório.

VOTO

I - Introdução

Trata-se de fiscalização realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), em cumprimento ao disposto em Comunicação do Presidente do TCU, Ministro Vital do Rego.

2. Este trabalho visou coletar dados fiscais e de gestão sobre a Empresa Gestora de Ativos S.A. (EMGEA) relativos ao período de 2021 a 2025, os quais forneceram subsídios para a elaboração do relatório consolidado sobre as empresas estatais, que esteve a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal). Adicionalmente, tais informações também serão consideradas na análise das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025.

3. Por fim, as informações em tela serão consideradas quando da avaliação da gestão dessa estatal durante o exercício de 2025, que será realizada em processo de prestação de contas a ser autuado.

4. Em síntese, a presente auditoria buscou responder as seguintes questões:



Questão 1: Como foi o desempenho econômico-financeiro da EMGEA entre os anos 2021 e 2025?

Questão 2: Como a EMGEA está estruturada no que concerne à governança, à gestão de pessoal, às contratações de pessoal e aos sistemas de informática?

Questão 3: Qual é a possibilidade de a EMGEA gerar prejuízo para a União no exercício de 2025?

5. Tais questões foram escolhidas tendo em vista que o Ministério da Fazenda, no 7º Relatório de Riscos Fiscais da União, divulgado em 6/11/2025, informou que nove das vinte e sete estatais federais monitoradas enfrentavam dificuldades financeiras, o que poderia gerar riscos para as contas públicas. Afinal, algumas dessas empresas apresentam trajetória de deterioração de resultados e, consequentemente, poderiam vir a demandar auxílio financeiro do Governo Federal. Outras registraram quedas expressivas dos lucros e das receitas líquidas, embora ainda mantivessem capacidade para fazer face aos respectivos passivos.

6. Cabe salientar que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 12,16 bilhões, equivalente ao Patrimônio Líquido da EMGEA em 30/09/2025.

II - Contextualização

7. A EMGEA é uma empresa pública federal não financeira, constituída sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério da Fazenda, com capital social totalmente integralizado pela União. Sua atividade principal é a gestão de ativos – bens e direitos – provenientes da União e de entidades integrantes da administração pública federal. As carteiras de operações de crédito – crédito imobiliário, crédito comercial e crédito perante o setor público – compõem os ativos próprios, que foram adquiridos tendo como contrapartida pagamentos, assunção de obrigações das entidades transmitentes ou aumento de capital.

8. A empresa foi criada pela MP 2.196-3, de 24/8/2001, tendo seu estatuto social sido aprovado pelo Decreto 3.848, de 26/6/2001.

9. A partir da alteração estatutária realizada no mês de novembro de 2017, o escopo de atuação da Emgea foi ampliado para prestar também, ao amparo das disposições contidas na Lei 13.465/2017, serviços de cobrança administrativa de créditos sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

10. Como gestora de ativos, a EMGEA desenvolve e implementa soluções financeiras para a recuperação dos créditos, buscando e priorizando soluções conciliatórias, tanto na esfera administrativa como na judicial, para incentivar a liquidação ou a reestruturação das operações. As atividades operacionais são realizadas por empresas contratadas para a prestação de serviços, incluindo o atendimento aos devedores.

III - Desempenho econômico-financeiro

11. Os principais indicadores econômico-financeiros da EMGEA, nos anos de 2021 a 2025, são destacados na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Indicadores econômico-financeiros da EMGEA nos anos de 2021 a 2025

Indicador	2021	2022	2023	2024	2025	Observações
Resultado Operacional (R\$ milhões)	586,01	341,29	352,26	670,15	257,98 ¹	Demonstração de Resultados do Exercício - DRE
Resultado Líquido antes de Tributos (R\$ milhões)	590,01	358,21	408,79	789,87	512,96 ¹	DRE
Tributos (R\$ milhões)	0,00	0,00 ⁵	159,30	220,21	143,01 ⁴	DRE
Resultado Líquido do	590,01	358,21	249,49	569,66	369,95 ⁴	DRE



Indicador	2021	2022	2023	2024	2025	Observações
Exercício (R\$ milhões)						
Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization - EBITDA (R\$ milhões)	-	-	-	-	-	Não utiliza ²
Margem EBITDA (%)	-	-	-	-	-	Não utiliza ²
Liquidez Corrente	0,30	1,94	0,34	5,26	9,45 ¹	Ativo Circulante/Passivo Circulante
Endividamento Líquido (R\$ milhões)	2,27	176,94	3.156,10	581,03	(5,00) ¹	Financiamentos – Caixa
Dívida Líquida / EBITDA	-	-	-	-	-	Não utiliza ²
Cobertura de Juros (EBITDA/Desp. Fin.)	-	-	-	-	-	Não utiliza ²
Despesas Financeiras (R\$ milhões)	(19,64)	(47,23)	(62,77)	(31,35)	(39,46) ¹	DRE
Capex Realizado (R\$ milhões)	0,00	0,00	0,00	4,01	2,51	Base de Dados ³
Patrimônio Líquido (R\$ bilhões)	11,42	11,84	11,95	12,15	12,16 ¹	Balanço Patrimonial - PASSIVOS
Aportes do Tesouro (R\$ milhões)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Nota 7
Dividendos/JCP à União (R\$ milhões)	149,50	48,32	67,99	135,29	102,38 ¹	DRE

Fonte: Demonstrações Financeiras 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025

Notas:

- (1) DRE e Balanço Patrimonial parcial de setembro de 2025.
- (2) A EMGEA não utiliza o indicador EBITDA pois suas receitas provêm da “Novação de Dívida” e “Recuperação de Créditos”. Não dispõe de plantas industriais nem há depreciação de equipamento, assim o EBITDA seria quase idêntico ao lucro operacional.
- (3) Fonte: Base de Dados, Força Tarefa – Estatais.
- (4) Valores estimados para o 3º trimestre de 2025 utilizando o mesmo percentual de Tributos de 2024.
- (5) No exercício de 2022, em razão dos efeitos tributários decorrentes de ajustes temporários,



a Empresa apurou base negativa de IRPJ e CSLL, sendo que os valores de IRRF retidos sobre aplicações financeiras, no montante de R\$ 9.433 milhões, encontram-se registrados no ativo em Tributos a Recuperar.

(6) No exercício de 2021, a Empresa apurou base negativa de IRPJ e CSLL, sendo que os valores de IRRF retidos sobre aplicações financeiras encontram-se registrados no ativo em Tributos a Recuperar.

(7) A EMGEA não consta da tabela de Aportes em empresas Estatais não dependentes.

12. Verificou-se uma redução contínua do Lucro Líquido do Exercício entre os anos de 2021 e 2023, que atingiu 57,7%, decorrente do incremento das despesas financeiras devido ao aumento da taxa Selic, da obtenção de receitas não recorrentes em 2021 e da maior incidência de impostos em 2023.

13. Em 2024, a empresa obteve um lucro líquido 128,3% maior em relação ao ano anterior, em função principalmente de quitações antecipadas de dívidas, redução dos custos operacionais e novação de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais.

14. A Liquidez Corrente, que corresponde à relação entre o Ativo Circulante e o Passivo Circulante, permite avaliar a capacidade da empresa de pagar suas obrigações de curto prazo. Esse indicador apresentou mudanças significativas ao longo dos anos.

15. Em 2021, a liquidez corrente era de apenas 0,30, indicando que a empresa possuía apenas R\$ 0,30 para cada R\$ 1,00 de dívida com vencimento em um ano. Em 2022 o indicador saltou para 1,94 não apenas em função de geração de caixa, mas pela renegociação contratual com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) realizada com base na Resolução CCFGTS nº 1.038/2022, que permitiu a postergação dos vencimentos dos contratos. Nessa ocasião, R\$ 2,60 bilhões do passivo circulante foram reclassificados para o passivo não circulante, reduzindo o montante das obrigações de curto prazo.

16. Contudo, em 2023, as dívidas com o FGTS renegociadas em 2022 retornaram ao passivo circulante devido à proximidade de seus vencimentos. Por essa razão, a liquidez caiu para 0,34.

17. Em 2024, a EMGEA atingiu seu melhor índice no período sob exame: 5,26. Essa melhora decorreu de quitações antecipadas e amortizações extraordinárias de contratos com o FGTS no total de R\$ 3,49 bilhões. Foram utilizados valores recebidos devido à celebração de contratos de novações de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) no montante de R\$ 5.88 bilhões.

18. Constata-se que o nível de liquidez da EMGEA depende das novações dos créditos do FCVS. Quando a União acelera o processo, como em 2024, a liquidez aumenta, o que permite a quitação dos passivos.

19. Cumpre destacar que os ativos da EMGEA têm baixa liquidez (créditos habitacionais antigos) e seus passivos são certos junto ao FGTS, logo sua saúde financeira depende de carências e renegociações das dívidas. O aumento das taxas Selic e TR, ocorrido nos anos 2022 e 2023, pressionou o seu fluxo de caixa e aumentou o custo do passivo.

20. Em 2024, a EMGEA possuía uma reserva especial para cumprimento de obrigações no montante de R\$ 2,48 bilhões que lastreava o pagamento de dívidas com o FGTS e absorvia prejuízos futuros. Também havia uma Reserva Especial de Lucros para Expansão no valor de R\$ 405,8 milhões, que era utilizada para financiar projetos de diversificação e o Programa Acredita, estabelecido na Lei 14.995/2024, que expandiu o escopo de atuação da EMGEA no mercado Nacional.

21. Cumpre salientar que a Reserva Especial para Cumprimento de Obrigações foi zerada em 2025, enquanto a Reserva de Retenção de Lucros para Expansão passou a ter saldo de R\$ 2.487 bilhões em 30/9/2025.

22. A EMGEA adota a política de destinar 25% do lucro líquido ajustado ao acionista, na forma de dividendos ou de juros sobre o capital próprio. Por outro lado, a empresa, ao longo dos anos 2020, 2021 e 2022, constituiu uma reserva especial de dividendos, no valor acumulado de R\$ 305,39 milhões, que não foi distribuído devido à situação financeira adversa então vivenciada pela entidade.

23. Essa reserva foi zerada em junho de 2024 com fulcro em autorização concedida em Assembleia Geral Extraordinária, tendo havido o pagamento total dos dividendos acumulados.



24. Há que se considerar que no período analisado, as 9.057.993 ações da EMGEA foram depositadas no Fundo Nacional de Desestatização (FND). Contudo, por força do disposto no Decreto 12.032/2024, a empresa foi excluída do programa de privatização e sua natureza permanece pública sob gestão direta do Ministério da Fazenda.

IV - Mudanças no ano de 2025

25. O lucro líquido da EMGEA apresentou uma redução significativa no terceiro trimestre de 2025 em relação ao resultado do mesmo período de 2024, tendo sido observada uma queda de R\$ 407,48 milhões para R\$ 77,79 milhões.

26. Cabe destacar que os resultados financeiros cresceram 113%, saltando de R\$ 43,95 milhões, no terceiro trimestre de 2024, para R\$ 93,82 milhões no mesmo período de 2025.

27. Por outro lado, no terceiro trimestre de 2025, o Resultado Operacional foi negativo em R\$ 16,02 milhões, apresentando um sensível decréscimo em relação aos R\$ 363,53 milhões observados no mesmo período do ano anterior. O fator determinante para essa queda foi o registro de R\$ 462,69 milhões em perdas nas operações, que decorreu do não reconhecimento de créditos do FCVS não homologados, que foram reclassificados como ativos contingentes com base na recomendação 1.766.680 da Advocacia-Geral da União - AGU.

28. Esses ativos passaram a ser classificados como ativos contingentes. Entretanto, a EMGEA trabalha para viabilizar a conversão desses créditos focalizando “*o acompanhamento e o cumprimento tempestivo das normas e procedimentos definidos no regulamento do FCVS e das demandas de sua Administradora.*” Caso a homologação desses contratos seja negada ou não atinja o grau de certeza necessário, a empresa não poderá transformar esse direito em um ativo garantido resultando em prejuízos contábeis e financeiros.

29. Por outro lado, o balanço apresenta contratos habilitados e já homologados, considerados ativos financeiros de baixo risco por terem a garantia do FCVS e da União, no valor líquido de R\$ 8,67 milhões.

30. A partir da análise dos balancetes de 2021 a 2025, nota-se que os resultados da EMGEA são impactados principalmente pelas operações de novações do FCVS.

V - Governança e Estratégia

31. A EMGEA dispõe de um sistema de gestão e governança funcional, refletido pelo Plano Anual de Auditoria Interna para o ano de 2025, no qual estão previstas avaliações de riscos e o atendimento de demandas de entes federais, como a Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais (SEST), e dos órgãos de controle.

32. A empresa dispõe de um Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COELE) que avalia periodicamente os seus empregados e respectivos cargos quanto à adequação, ao cumprimento de requisitos e à inexistência de vedações para os ocupantes de postos de trabalho na empresa.

33. Cumpre frisar que foi constatada a alta dependência de empregados terceirizados, o que tem levado a EMGEA a adotar medidas para formar um quadro de empregados concursados. Para tanto, contratou uma empresa especializada na prestação de serviços de consultoria/treinamento em recursos humanos.

34. As licitações e contratações da EMGEA, que são divulgadas em seu sítio eletrônico, atendem aos dispositivos da Lei das Estatais.

VI - Atuação do Ministério Supervisor

35. O Ministério da Fazenda (MF) supervisiona o processo de planejamento da EMGEA. Assim, por exemplo, na nota técnica SEI 30/2025/ASSES/PRESI, o MF critica as metas estabelecidas para o Programa de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR), que não seriam desafiadoras.

36. Diante disso, aquele ministério solicitou que a EMGEA avaliasse e se posicionasse sobre essas metas para o ano de 2025. A empresa promoveu a revisão em tela e decidiu aumentar os valores respectivos. Esse incremento foi avaliado e aprovado pelo Ministério da Fazenda, que submeteu a questão à apreciação da Secretaria de Governança das Empresas Estatais.



37. Outro instrumento utilizado para monitorar a governança da EMGEA é o Índice de Governança (IG-Sest) e o Índice de Custo (IC-Sest). O IG-Sest avaliou a governança das Empresas Estatais entre os anos de 2017 e 2022, sendo substituído pelo IC-Sest a partir de então.

38. A tabela 2 abaixo apresenta a evolução da EMGEA em relação a esses dois indicadores:

Tabela 2 – Evolução dos Indicadores IG-SEST e IC-SEST da EMGEA

ANO	IG-SEST	IC-SEST	DESEMPENHO
2017	nível 1	-	-
2018	nível 1	-	-
2019	nível 1	-	-
2020	nível 1	-	-
2021	nível 1	-	-
2022	nível 2	-	-
2023	-	932	116,50%
2024	-	853*	106,56%

*Deduzido proporcionalmente

Fontes: Relatórios Anuais de 2017 a 2024.

39. Ao longo desses anos, buscou-se avaliar a conformidade da gestão da empresa à Lei das Estatais, inclusive no que concerne aos seguintes aspectos: Gestão, Controle e Auditoria, Transparência das Informações e Conselhos e Comitês. A partir da implementação do IC-Sest, a empresa passou a ser avaliada por sua eficiência operacional e controle de gastos, comparativamente ao mercado e a seu próprio histórico. Com esse desiderato, são analisados os gastos com pessoal, as despesas administrativas e a produtividade.

VII – Eventos recentes relevantes

40. A principal fonte de receita da Emgea deve ser extinta até o final do ano de 2026 devido ao término do FCVS. Uma vez concluído o prazo para novação, o que deverá ocorrer em dezembro de 2026, os títulos constantes do seu Ativo terão sido negociados ou resgatados. Consequentemente, os recursos da entidade estarão concentrados no Caixa. É provável que os rendimentos desses valores financeiros sejam suficientes para fazer face às despesas, porém, na hipótese de uma redução de capital pela União, a entidade estará em risco.

41. Cumpre salientar que a EMGEA tem um passivo com o FGTS representado pelo Contrato 450.169, cujo vencimento é dezembro de 2029. O saldo devedor dessa avença, em dezembro de 2024, atingia R\$ 766,63 milhões.

VIII - Exame do mérito

42. Com fulcro no acima exposto, observo que a EMGEA apresenta situação de Risco Médio em relação à sustentabilidade fiscal. Cabe frisar que, no período analisado, houve uma melhora dos indicadores de liquidez e solvência.

43. Por outro lado, foram identificados os seguintes fatores de risco relevantes:

i) eventual queda de receita operacional devido ao fim do prazo de novação, em dezembro de 2026; e

ii) o planejamento estratégico 2025-2029 está em fase de implementação. Até que as medidas planejadas atinjam o necessário grau de maturidade, a geração de caixa poderá não ser suficiente para garantir a sustentabilidade da empresa.

44. Assim, existe um risco, considerado pequeno, de haver necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobrir despesas correntes ou de capital. Aduzo que, com base nos resultados observados até o terceiro trimestre de 2025 e considerada a ausência de informações que apontem para a ocorrência de novas perdas extraordinárias no 4º trimestre daquele ano, é possível concluir ser remota a possibilidade de que a EMGEA gere prejuízo para a União no mencionado exercício.

45. Por fim, registro que, em atendimento à Comunicação da Presidência, de 12/11/2025,



foram encaminhadas à AudFiscal as informações obtidas por meio desta auditoria, as quais subsidiaram a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2025.

46. Por todo o exposto, endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica, no sentido de arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, uma vez que os objetivos que motivaram sua autuação foram atingidos.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1534/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.401/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Empresa Gestora de Ativos (Emgea).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalização realizada visando coletar dados fiscais e de gestão sobre a Empresa Gestora de Ativos S.A. (EMGEA) relativos ao período de 2021 a 2025,

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. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, uma vez que os objetivos que motivaram sua autuação foram atingidos; e

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à EMGEA, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Governança das Empresas Estatais (Sest).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1534-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.850/2025-0 [Apenso: TC 009.261/2025-7]

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Caixa Econômica Federal; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Receita Federal do Brasil; Ministério da Saúde; e Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. GOLPES DIGITAIS PRATICADOS POR MEIO DE PERSONIFICAÇÃO GOVERNAMENTAL. USO INDEVIDO DA IMAGEM INSTITUCIONAL PARA APLICAR GOLPES EM CIDADÃOS. EXPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO EM RAZÃO DA DIGITALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. PREJUÍZOS FINANCEIROS, À SAÚDE MENTAL E À CONFIANÇA NOS CANAIS DIGITAIS DO ESTADO. INSUFICIÊNCIA DE CONTROLES DE PREVENÇÃO, DETECÇÃO E INVESTIGAÇÃO. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o relatório da auditoria operacional elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), à peça 306, cujo objetivo foi a gestão de riscos na comunicação digital das organizações da Administração Pública Federal com os cidadãos, de modo a reduzir a exposição da população a golpes digitais praticados por meio de personificação governamental.

“Introdução

1. Trata-se de auditoria operacional com o **objetivo** de promover a melhoria do processo de gestão de riscos da comunicação por meios digitais das organizações da Administração Pública Federal (APF) com os usuários dos seus serviços (cidadãos), para **reduzir os riscos de golpes contra os cidadãos** realizados com uso da imagem das organizações públicas.

2. As **principais conclusões** são as seguintes (parágrafo 233):

2.1. Ampla maioria da população está conectada digitalmente e é consumidora de serviços públicos digitais, o que potencialmente cria um ambiente de alta exposição a golpes de personificação governamental.

2.2. Os criminosos roubam bilhões dos brasileiros, que além das perdas financeiras sofrem consequências negativas nas suas emoções e saúde mental, alterando seu comportamento e sua confiança nas instituições públicas.

2.3. A subnotificação dos golpes digitais pelos cidadãos é fator relevante de agravamento do problema, ao comprometer a adequada mensuração da extensão da frequência e do impacto dos golpes e fraudes digitais. A subnotificação tem o efeito potencial de levar as organizações a tomarem decisões com base em informações incompletas ou distorcidas, além de tornar que a percepção dos criminosos sobre os golpes digitais seja uma atividade de baixo risco e alto retorno.

2.4. O número de fraudes aumenta com a falta de verificação confiável da identificação dos anunciantes nas plataformas de redes sociais;

2.5. O combate aos golpes digitais não está na agenda governamental, e sete das oito organizações auditadas poderiam atuar muito mais para reduzir golpes digitais com uso de sua imagem.

3. O **objeto** dessa fiscalização são os citados **golpes digitais**, praticados por meio de qualquer canal de comunicação digital, como e-mail, WhatsApp, redes sociais, aplicativos falsos entre outros.



4. *O escopo da presente fiscalização quanto ao objeto foi avaliar:*
 - 4.1. *a relevância e tendência dos golpes digitais no Brasil;*
 - 4.2. *a relevância e tendência dos golpes praticados por meio de personificação governamental no Brasil;*
 - 4.3. *o impacto dos golpes digitais praticados por meio de personificação governamental nos cidadãos;*
 - 4.4. *quais são as estratégias de outros países para tratar golpes digitais;*
 - 4.5. *o processo que as organizações públicas implementam para lidar com golpes digitais praticados por meio de personificação governamental;*
 - 4.6. *se existe uma estratégia governamental brasileira ou orientações para as organizações públicas quanto a prevenção e resposta a golpes digitais.*
5. *Tudo que não foi expressamente declarado no escopo está **fora do escopo** dessa fiscalização, em especial:*
 - 5.1. *avaliar ações de combate a golpes que não envolvam personificação governamental ou que envolvam empresas privadas ou outras esferas do governo, em especial desinformação (Fake News);*
 - 5.2. *medir a efetividade das ações educativas voltadas à prevenção de golpes digitais praticados por meio de personificação governamental;*
 - 5.3. *avaliar a efetividade dos mecanismos adotados pelas organizações para autenticação, rastreabilidade e segurança das mensagens enviadas ao cidadão;*
 - 5.4. *avaliar a efetividade dos mecanismos de tratamento e resposta de denúncias dos golpes digitais.*
6. *Ainda quanto ao escopo, a fiscalização inclui avaliação das oito organizações a seguir:*
 - 6.1. *Caixa Econômica Federal (Caixa);*
 - 6.2. *Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);*
 - 6.3. *Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios);*
 - 6.4. *Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI);*
 - 6.5. *Ministério da Saúde (MS);*
 - 6.6. *Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP);*
 - 6.7. *Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); e*
 - 6.8. *Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).*
7. *Além disso, avaliou-se o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) quanto aos aspectos de orientação das ações de prevenção e combate a fraudes e golpes digitais.*
8. *Para cobrir o escopo e a alcançar o objetivo do trabalho, a equipe definiu **as questões de auditoria a seguir**, detalhadas na matriz de planejamento acostada na peça 212:*
 - 8.1. *Questão 1: em que medida as organizações gerenciam os riscos relacionados a golpes digitais por meio de personificação governamental direcionados aos cidadãos?*
 - 8.2. *Subquestão 1.1: em que medida os golpes digitais, em especial os por meio de personificação governamental, são relevantes no Brasil?*
 - 8.3. *Subquestão 1.2: em que medida as organizações adotam práticas para prevenir que golpes digitais por meio de personificação governamental direcionados aos cidadãos ocorram?*
 - 8.4. *Subquestão 1.3: em que medida as organizações adotam práticas para detectar golpes digitais por meio de personificação governamental direcionados aos cidadãos?*
 - 8.5. *Subquestão 1.4: em que medida as organizações adotam práticas para investigar e coletar informações sobre os golpes digitais por meio de personificação governamental direcionados aos cidadãos?*
 - 8.6. *Subquestão 1.5: em que medidas as organizações adotam práticas para reavaliar periodicamente a eficiência e a eficácia de toda a estratégia de combate a golpes digitais?*
 - 8.7. *Questão 2: em que medida as organizações são orientadas para prevenir e responder a golpes digitais?*
9. *As **fontes de critérios** utilizadas foram as seguintes:*
 - 9.1. *Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU (RCFC);*
 - 9.2. *Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI) e respectivos guias e modelos;*
 - 9.3. *normas ABNT NBR ISO/IEC 27002 e 27005;*
 - 9.4. *Decreto 9.203/2017;*
 - 9.5. *Instrução Normativa – GSI/PR 6/2021;*
 - 9.6. *Recomendações 4, 5, 6 e 7/2025 CTIR GOV; e*
 - 9.7. *os documentos técnicos Special Publication 800-50 e Cybersecurity Framework (CSF) publicados pela agência norte-americana National Institute of Standards and Technology (NIST).*



10. *Em todas as fases da auditoria, os trabalhos foram desenvolvidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e foram observadas as demais normas de fiscalização que se aplicam à modalidade operacional, notadamente o Manual de Auditoria Operacional.*
11. *O **método** empregado na auditoria está detalhado na peça 234 e pode ser sintetizado da forma a seguir.*
12. *Durante a fase de **planejamento** da fiscalização, a equipe de auditoria:*
 - 12.1. *estudou relatórios, pesquisas e outros documentos sobre golpes digitais de personificação governamental;*
 - 12.2. *identificou o conjunto de normas e boas práticas relacionadas ao tema;*
 - 12.3. *mapeou os principais atores;*
 - 12.4. *identificou experiências de outros países para lidar com golpes digitais;*
 - 12.5. *elaborou modelo próprio para a avaliação das medidas implementadas pelas organizações auditadas para combater golpes digitais por meio de personificação governamental com base no RCFC, complementado por outros critérios identificados como úteis ao objetivo da fiscalização (os detalhes do modelo estão na seção 4.2 deste relatório);*
 - 12.6. *definiu as questões de auditoria (parágrafo 8); e*
 - 12.7. *elaborou os papéis de trabalho (PTs), em especial o Questionário de Autoavaliação de Controles (QACI), elaborado com base no modelo de avaliação desenvolvido.*
13. *Na fase de **execução**, a equipe de auditoria:*
 - 13.1. *realizou painel técnico com os gestores das organizações auditadas para apresentação e validação da matriz de planejamento e do questionário de autoavaliação (QACI);*
 - 13.2. *enviou o QACI para as organizações se autoavaliarem, processo conhecido como Autoavaliação de Controles – AAC (do inglês Control Self-Assessment - CSA);*
 - 13.3. *validou as respostas apresentadas pelas organizações, usando as evidências enviadas pelos gestores complementadas por outras coletadas; e*
 - 13.4. *elaborou a matriz de achados a partir das conclusões dos papéis de trabalho.*
14. *Durante a fase de **relatório**, a equipe de auditoria:*
 - 14.1. *realizou reunião de encerramento e apresentou suas conclusões e alternativas de proposta de encaminhamento aos gestores das organizações auditadas;*
 - 14.2. *enviou o relatório preliminar para os gestores, com objetivo de realizar uma construção participativa das deliberações, alinhada ao previsto na seção III da Resolução-TCU 315/2020;*
 - 14.3. *analisou os comentários e as sugestões recebidas, ajustando o relatório onde foi necessário (seção 6 - COMENTÁRIOS DOS GESTORES E SUA ANÁLISE).*
15. *Não houve **limitação** à auditoria.*
16. *O **relatório é organizado** em nove capítulos: esta Introdução, que compõe o capítulo I; o Capítulo II descreve a visão geral do objeto, abordando o tema golpes digitais; os Capítulos III e IV apresentam os dois achados de auditoria; o capítulo V contém a caracterização do risco identificado para inclusão no tema ‘Segurança da Informação e segurança Cibernética’ da Lista de Alto Risco (LAR) do TCU; o Capítulo VI registra a análise dos comentários dos gestores; o capítulo VII fundamenta a classificação de peças sigilosas; e os capítulos VIII e IX trazem as conclusões e a proposta de encaminhamento, respectivamente.*
17. *Após o relatório, estão diversos **apêndices** citados ao longo do texto, destacando-se o **Erro! Fonte de referência não encontrada.** que contém índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões (global e parciais).*
18. *Entre os **benefícios** que se esperam alcançar como resultado da presente auditoria, citam-se:*
 - 18.1. *implementação de ações coordenadas específicas de proteção e conscientização do cidadão e da sociedade;*
 - 18.2. *melhoria do gerenciamento do risco de golpes digitais praticados por meio de personificação governamental em sete organizações, mediante inclusão do risco no mapa de riscos e da implementação de práticas; e*
 - 18.3. *melhoria e ampliação da visibilidade e da acessibilidade dos canais oficiais de denúncia.*
19. *Espera-se que o impacto seja a redução de golpes digitais, em especial os realizados por meio de personificação governamental, com reflexos na melhoria da qualidade de vida do cidadão e no fortalecimento da soberania digital do país.*
2. ***A CONFIANÇA DOS BRASILEIROS NO GOVERNO É USADA PARA FRAUDÁ-LOS***
20. ***Engenharia social** é uma técnica por meio da qual uma pessoa procura persuadir outra a executar*



determinadas ações. No contexto da segurança da informação, é considerada uma prática de má-fé para tentar explorar a boa-fé ou abusar da ingenuidade e da confiança de indivíduos, **a fim de aplicar golpes**, ludibriar ou obter informações sigilosas e importantes.

21. **Fraude** é um ato intencional praticado por um ou mais indivíduos, entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal. **Fraude digital** pode ser conceituada como fraude cujos atos intencionais são praticados por meio digital.

22. O United States Government Accountability Office (GAO) diferencia fraudes (frauds) de golpes (scams):

22.1. **Fraude**: obter algo de valor por meio de **distorção intencional** (willful misrepresentation);

22.2. **Golpe**: enganar ou manipular a vítima para que ela **autorize voluntariamente** um pagamento ou forneça informações que resultem em ganho ao golpista.

23. **Golpe digital** ocorre pela Internet, geralmente por meio de e-mails, sites ou mensagens enganosas que induzem as pessoas a fornecerem informações pessoais ou dinheiro.

24. Uma espécie de **golpe digital** é o praticado por meio de **personificação governamental** (government impersonation scam), que é qualquer operação fraudulenta conduzida por meio digital (Internet, redes sociais, e-mail, SMS, aplicativos, websites) em que **o autor se faz passar por entidade ou indivíduo legítimo ou confiável do governo**, com o propósito de enganar a vítima para obter vantagem indevida como dados pessoais ou valores financeiros.

25. **Nota-se que, embora exista diferença conceitual**, como golpe é termo mais usado pela mídia em geral (ver notícias mencionadas ao logo do relatório e nos papéis de trabalho), o que faz com que o cidadão médio o compreenda melhor, **golpe é o termo escolhido para uso no relatório de forma geral, utilizando-se fraude nos casos específicos em que está evidente que não há autorização voluntária da vítima**, como, por exemplo, quando se trata de vazamentos, uso indevido de dados pessoais, roubos de cartões bancários e etc.

26. Já para quem comente fraudes e golpes, o relatório se referirá como **golpista, hacker ou criminoso**.

2.1. COMO ACONTECE O GOLPE DIGITAL POR MEIO DE PERSONIFICAÇÃO GOVERNAMENTAL

27. Segundo o artigo 'The psychology of social engineering' (peça 211), quando se trata de **personificação governamental**, os golpes digitais exploram a confiança que o cidadão tem (ou precisa ter) nas instituições públicas para o funcionamento da sociedade. O artigo faz análise aprofundada de que esses golpes **utilizam o gatilho psicológico de persuasão da autoridade**, incluído nos sete Princípios de Cialdini, que são um conjunto de técnicas de persuasão identificadas pelo psicólogo Robert Cialdini.

28. Isso quer dizer que, no caso dos golpes de personificação governamental, os criminosos utilizam a credibilidade das organizações públicas como 'uma arma' para aplicar golpes que parecem situações reais e convincentes para as vítimas.

29. Um golpe digital por meio de personificação governamental ocorre basicamente da seguinte maneira:

29.1. **A abordagem**: o golpista entra em contato com a vítima através de ligação de voz ou mensagem (e-mail, WhatsApp, SMS, redes sociais etc.);

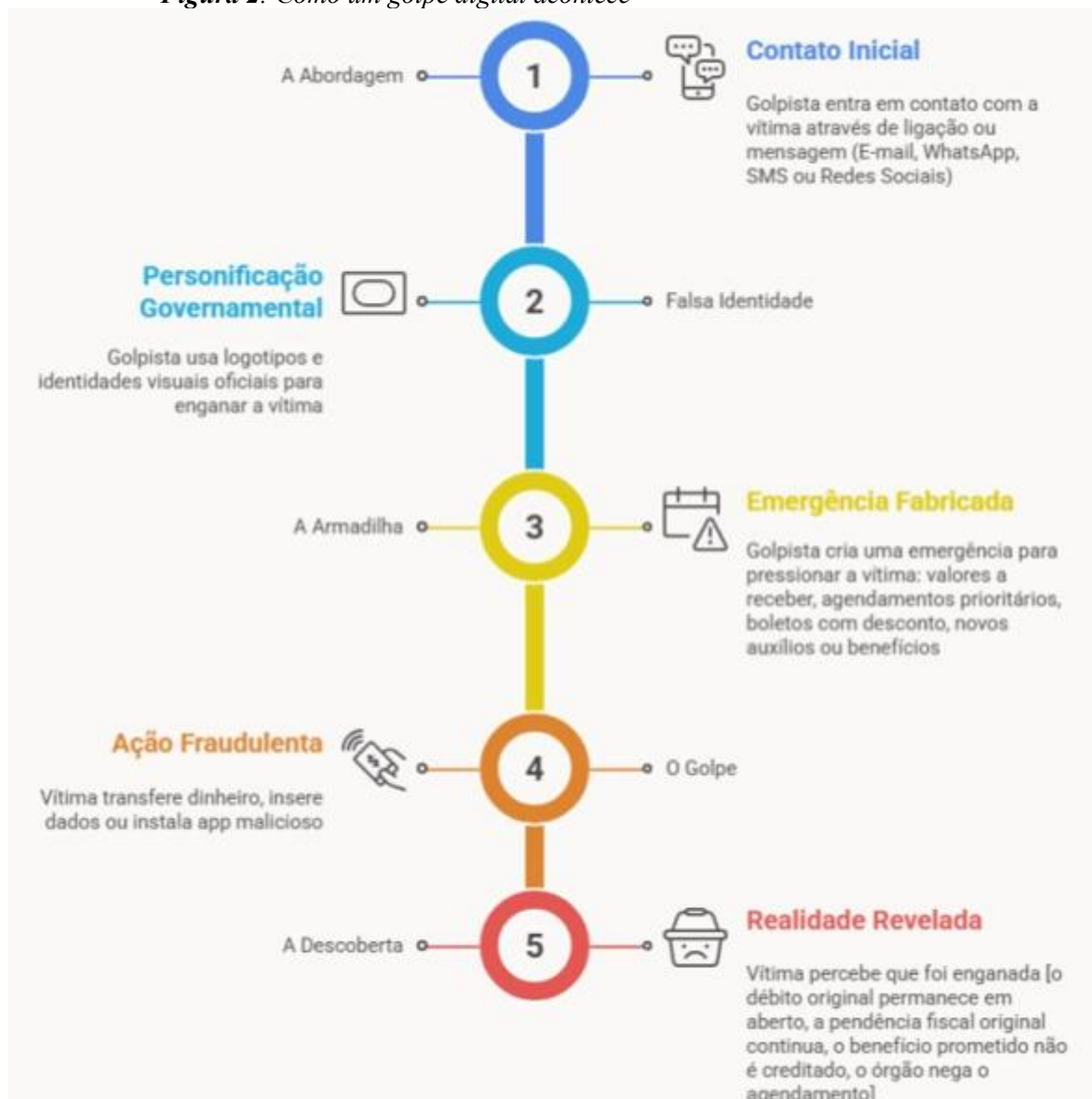
29.2. **Uso de falsa identidade**: o golpista utiliza em suas mensagens logotipos e identidades visuais similares aos utilizados pelas organizações governamentais (e.g., foto de perfil, layout de e-mail, perfil em rede social) ou se identifica como funcionário de uma organização pública;

29.3. **A armadilha**: o golpista descreve um serviço de interesse do cidadão, normalmente associando-o a uma emergência: oferta valores a receber, novos auxílios, agendamentos prioritários (sobretudo em serviços de saúde), regularização de cadastro, dentre outros; ameaças sobre pendências fiscais (ex.: multas em decorrência de imposto atrasado), multas em geral, boletos com prazo de desconto dentre outros.

29.4. **O golpe**: a oferta do serviço vem acompanhada de pedido ou exigência de ação da vítima: transferências via Pix, pagamento de boletos falsos, inserção de dados em links fraudulentos, instalação de um aplicativo, dentre outros.

29.5. **A descoberta do golpe**: a vítima descobre que algo deu errado: o débito original permanece em aberto, a pendência fiscal original continua, o benefício prometido não é creditado, o órgão nega o agendamento.

30. Esse processo que utiliza a engenharia social para induzir as vítimas a caírem no golpe está representado pelo processo da **Figura 2**.

Figura 2: Como um golpe digital acontece

Fonte: Equipe de auditoria.

31. Os exemplos de relatos e depoimentos de vítimas transcritos a seguir exemplificam concretamente as fases do processo de aplicação do golpe digital.

Funcionária pública estadual, vítima de golpe do falso auditor do TCU.

‘Quando foi em maio, eu estava numa consulta médica e meu telefone tocou. Quando apareceu ‘Tribunal de Contas da União’, eu fiquei estranhando. Atendi e era uma criatura se passando por um auditor fiscal do TCU. Ele tinha todo o histórico desse processo do meu filho, tudo. [...] Eu vou confessar que eles me pegaram num momento vulnerável, pois meu marido estava acamado e estávamos vivendo pela fé. Depois, ele disse: ‘Dona Ana, eu vou fazer uma chamada de vídeo para você ter a certeza’. Nessa chamada, ele estava numa mesa com o emblema do TCU. Ele foi conversando e dizendo que, para eu ter acesso a esse dinheiro, tinha algumas certidões do cartório que eu teria que pagar. Ao total era R\$ 4.000. Eu disse que só tinha um limite de cheque especial de R\$ 1.000. Ele disse: ‘A senhora faz essa transferência e os outros R\$ 3.000 a senhora conversa com a Dra. Amanda’.

Dona de casa anônima, vítima do golpe de personificação governamental do INSS.

‘Como eu tenho problema de pressão eu tenho que trabalhar minha mente então eu ia fazer um negócio de salgado. Eu ia usar o benefício do INSS para conseguir um empréstimo com desconto em folha e o banco liberou R\$ 10.000. E esse dinheiro caiu 13:53 na minha conta. Ai, quando foi 13:55 uma funcionária desse



banco que me cedeu o dinheiro disse que teve um erro e que teria que fazer estorno. O golpista sabia tudo sobre mim. Tanto que eu me assustei que ele falou assim o valor da parcela é x, eu falei, não, esse valor eu não consigo pagar, e ele falou por isso você tem que fazer estorno. Ele passou a chave Pix e na hora eu nervosa pensei: não faz Pix para banco'

Anônima, vítima de golpe que utilizava inteligência artificial para falsificar marcas visuais.

'Um dia apareceu um link e quando eu cliquei no link ele foi direto para o site do gov.br. Inclusive ele já tinha meu CPF cadastrado. No fim, ele pediu uma taxa. Daí eu paguei.'

Anônima, vítima do golpe da falsa encomenda retida dos Correios.

'Eu recebi um SMS falando que meu produto tinha sido taxado. Ao clicar nesse link foi direcionado diretamente para meu e-mail e ali tinha instruções para eu colocar meus dados completos. A página aparentava ser dos correios. Para liberar o produto que estava retido era necessário pagar R\$ 87, o que era mais caro do que o valor da compra que não chegava a R\$ 50.'

Anônima, vítima do golpe do da falsa encomenda retida dos Correios.

'Eu já recebi mensagem dos correios falando que meu pedido passou por um processo alfandegário, que taxas foram aplicadas e pediu para eu acessar mais informações através de um link que eu não cliquei e também um outro site falando que meu pedido foi taxado e eu até tinha feito uma compra em um site e fui checar direto no site, porque aqui no celular ele vinha com link. Recorri ao site e não era verdade porque não tinha nenhuma notificação lá.'

Anônimo, vítima do golpe da falsa notificação da Receita.

'O título é muito sugestivo - último aviso seguido de multa. Ou seja, já fica desesperado. Um telefonema para o contador e descobri que a cobrança era falsa. Uma pessoa leiga cairia muito fácil. Se você não é uma pessoa que não tem alguém por trás para te instruir, você vai cair nesse golpe.'

Anônimo, vítima do golpe da falsa notificação da Receita.

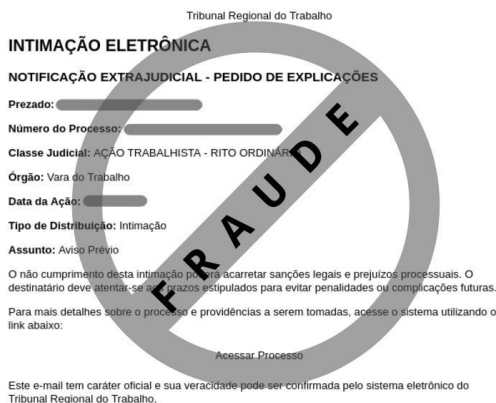
'Você sentia que era do governo mesmo, com emblema, toda descrição, meu nome ali completo, e que eu tinha que regularizar meu débito. Quando eu gerei o boleto estava o valor de R\$ 1.500 e um amigo me alertou - olha, esse tipo de cobrança a receita não faz.'

32. O conjunto completo de depoimentos consta do **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

2.2. CARACTERÍSTICAS DOS GOLPES

33. O Catálogo de Fraudes da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) tem como objetivo conscientizar a comunidade sobre os principais golpes que estão em circulação na Internet, identificando e divulgando os golpes reportados pela comunidade ou coletados por seus sensores. Este catálogo é um repositório de mensagens classificadas como fraudulentas, e a **Figura 3** contém três exemplos envolvendo golpes em que os criminosos utilizam nome de organizações públicas.

Figura 3: Exemplos de golpes aplicados com o uso de identidade governamental



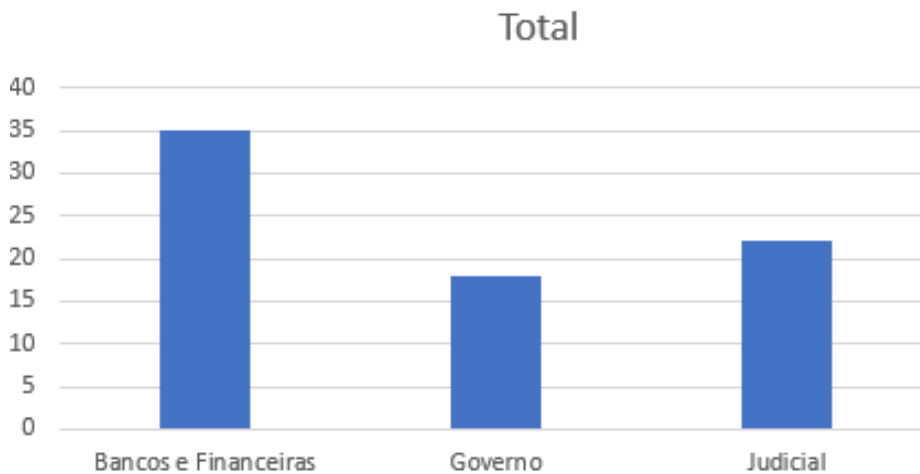


Fonte: Catálogo de Fraudes da RNP.

34. Ressalta-se que no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** estão todos exemplos identificados pela equipe de auditoria com uso da identidade das oito organizações auditadas nesta fiscalização.

35. De janeiro até setembro de 2025, a RNP catalogou 75 casos de golpes envolvendo personificação governamental do poder executivo, bancos e poder judiciário:

Figura 4: Números totais no Catálogo de Fraudes

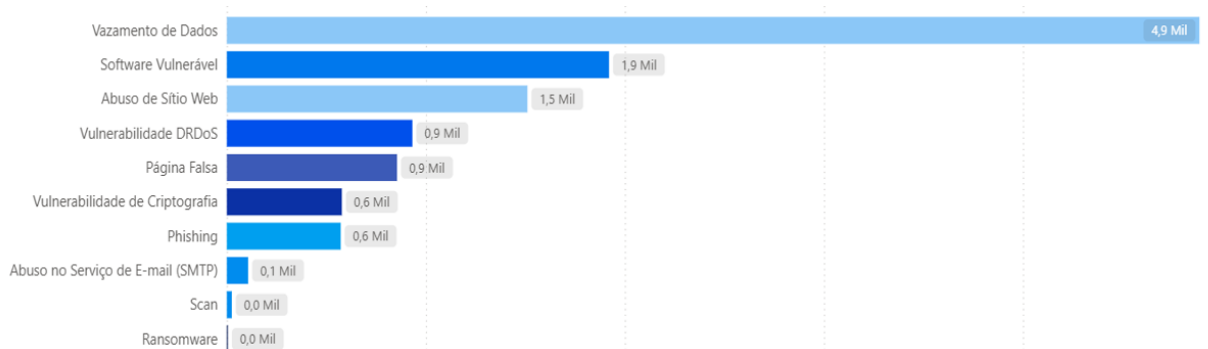


Fonte: Catálogo de Fraudes da RNP.

36. Outro dado pode ser obtido com o Centro de Prevenção, Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos de Governo (CTIR Gov), centro responsável por receber notificações de incidentes de segurança reportados pelas Equipes de Tratamento e Resposta a Incidentes (ETIR) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF). O centro mantém um repositório 'CTIR Gov em números', com o objetivo de disponibilizar estatísticas gerais de interesse público relacionadas aos incidentes cibernéticos de governo.

37. De janeiro até meados de setembro de 2025, o CTIR Gov havia registrado 855 páginas falsas e 572 phishings, com indicativos de golpes digitais de personificação governamental (**Figura 5**).

Figura 5: Tipos de incidentes reportados ao CTIR



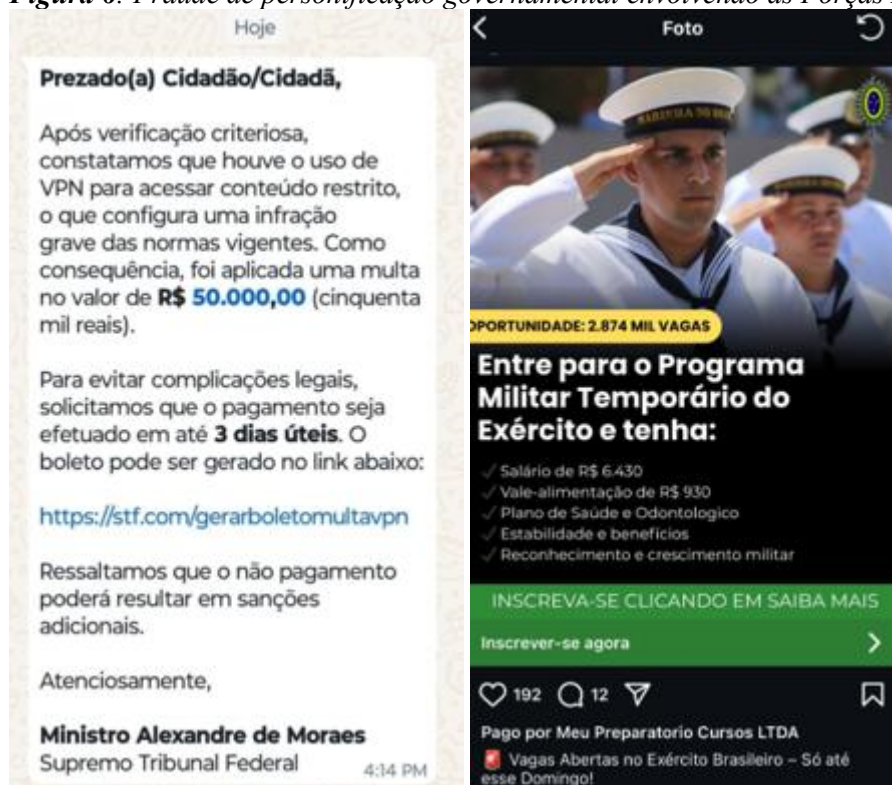
Gov

Fonte: Centro de Prevenção, Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos de Governo (CTIR Gov).

38. Durante a auditoria, um dos auditores da equipe teve a experiência de ter sido alvo de fraude de personificação governamental após receber um anúncio fraudulento envolvendo as Forças Armadas. O link do anúncio direcionava para um site em que solicitava pagamento via Pix (Figura 6).

39. O Supremo Tribunal Federal (STF) também já alertou sobre falsas comunicações e tentativas de fraudes que utilizam o nome ou a marca da Suprema Corte para cobrar o pagamento de supostas multas ou apresentar 'ordens judiciais' fictícias (Figura 6).

Figura 6: Fraude de personificação governamental envolvendo as Forças Armadas e o STF



Fonte: Equipe de auditoria e Supremo Tribunal Federal.

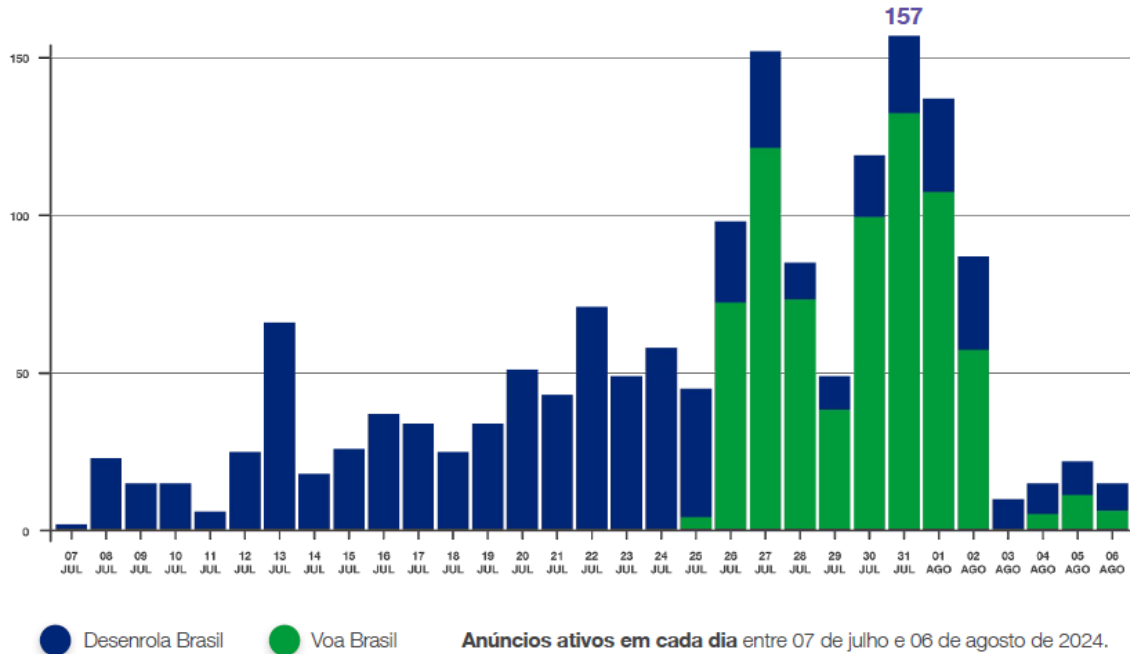
40. Um relatório do NetLab/URFJ constatou a existência de sites vinculados a anúncios fraudulentos 'fingindo ser' canais oficiais do governo federal para golpes usando a identidade dos programas governamentais Desenrola Brasil e Voa Brasil.

41. O objetivo do programa 'Desenrola Brasil' é promover a renegociação de dívidas de cidadãos para que os devedores inadimplentes recuperem o acesso ao crédito. O objetivo do programa 'Voa Brasil' é promover a aquisição de passagens aéreas mais baratas, por aposentados do INSS). O público-alvo desses programas governamentais é a população com orçamento mais restrito, que têm a necessidade de usar serviços do governo, o que torna a aplicação de golpes digitais ainda mais reprováveis.

42. No estudo foram identificados que anúncios fraudulentos sobre o programa Desenrola Brasil circularam, ao menos, desde 7/7/2024, e sobre o programa Voa Brasil a partir do dia 25/7/2024, logo após seu lançamento (peça 205, p. 13), conforme quantitativos da Figura 7:



Figura 7: Anúncios fraudulentos ativos sobre o Desenrola Brasil e o Voa Brasil entre julho e agosto de 2024.



Fonte: Laboratório de Estudos de Internet e Redes Sociais (NetLab/UFRJ).

43. Utilizando a identidade visual e logotipos do governo federal (**Figura 8**), 83,2% dos anúncios fraudulentos prometiam acesso aos programas federais.

44. As peças publicitárias sobre o programa Desenrola Brasil também usavam indevidamente artes oficiais feitas pela administração federal para promover o programa, como uma imagem de divulgação da Caixa Econômica Federal. Em outros anúncios, as fotos mostravam, por exemplo, pessoas em filas de banco.

45. As peças também mobilizam usuários a fazer supostas consultas de elegibilidade no Voa Brasil ou a comprar passagens aéreas. Nos anúncios sobre o Desenrola Brasil, os textos tentam convencer os usuários a consultarem sua situação financeira, informando seus dados pessoais, e fazem promessas de 'limpar o nome' (peça 205, p. 16).

Figura 8: Peças publicitárias usadas por golpistas

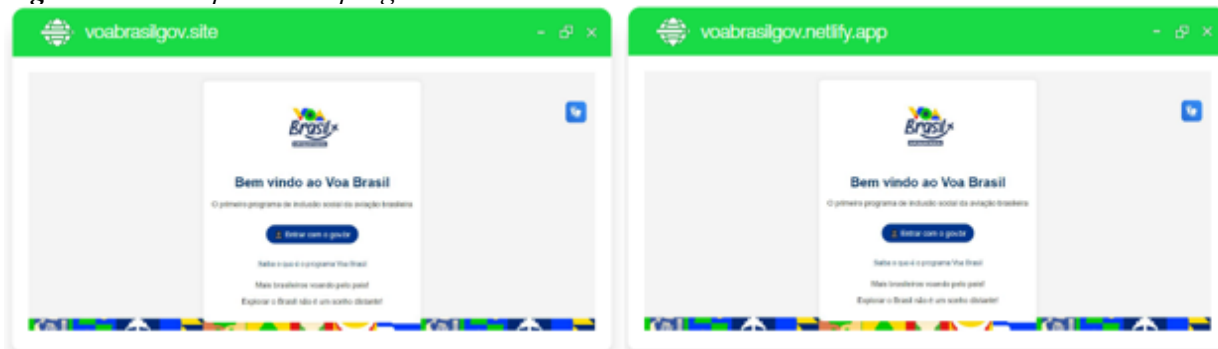


Fonte: Laboratório de Estudos de Internet e Redes Sociais (NetLab/UFRJ).

46. Dos 354 anúncios relacionados ao programa Voa Brasil, 328 (92,6%) utilizavam URLs que continham o nome do programa. Esses anúncios direcionavam para dez sites distintos, dos quais apenas dois estavam ativos no momento da análise. Outros 68 anúncios redirecionavam os usuários para os sites mostrados na **Figura 9**.

47. Ambos tinham conteúdo idêntico, simulando um canal oficial do governo federal e anunciando que 'explorar o Brasil não é um sonho distante'. Os sites buscavam roubar dados de usuários por meio de uma técnica conhecida como phishing^{Erro! Indicador não definido.}, a partir da imitação da página do login do portal GOV.BR (peça 205, p. 27).

Figura 9: Falsos portais do programa voa Brasil



Fonte: Laboratório de Estudos de Internet e Redes Sociais (NetLab/UFRJ).

48. Segundo o estudo, uma das causas para a proliferação de fraudes de personificação governamental é a **ausência de necessidade de comprovação da identidade de um usuário ou de apresentação de quaisquer informações adicionais para se tornar um anunciante**: bastava possuir um meio de pagamento válido para que a plataforma impulsionasse publicações de interesse (peça 205, p. 5).

49. Outro relatório do NetLab, de fevereiro de 2025, intitulado 'Danos causados pela publicidade enganosa na empresa Meta: Anúncios fraudulentos promovem desinformação sobre o Pix para lesar cidadãos brasileiros' apresenta evidências sobre como anunciantes maliciosos têm explorado indevidamente políticas

públicas voltadas à inclusão financeira para aplicar golpes em cidadãos brasileiros por meio do impulsionamento de anúncios.



Figur

a 10: Principais resultados do estudo 'Anúncios fraudulentos promovem desinformação sobre o Pix para lesar cidadãos brasileiros'

Fonte: Laboratório de Estudos de Internet e Redes Sociais (NetLab/UFRJ).

50. Entre 10 e 21 de janeiro de 2025, o estudo identificou e analisou 1.770 anúncios com conteúdo fraudulento que promoviam informações falsas sobre valores a receber pela população e outros temas relacionados às novas regras de envio de informações de transações via Pix à Receita Federal. As peças publicitárias fraudulentas ofertavam programas governamentais reais e fictícios, se passavam por páginas de organizações públicas e privadas e manipulavam a imagem de lideranças políticas com inteligência artificial.

51. A utilização das ferramentas de marketing de redes sociais maximizou o alcance das fraudes, permitindo a compra de anúncios segmentados de acordo com critérios demográficos, geográficos e interesses dos usuários (peça 206, p. 3).

52. Em sua maioria, os anúncios fraudulentos divulgavam supostos direitos a saques por parte da população: 95,5% (1.656) tratavam desta questão, prometendo a liberação de dinheiro mediante pagamento prévio de uma suposta taxa de serviço ao governo. Entre os anúncios coletados, 1.446 (81,7%) alegavam promover o serviço 'Valores a Receber', oferecido pelo Banco Central para auxiliar pessoas físicas e jurídicas a resgatarem quantias esquecidas em organizações financeiras. Ao todo, 718 anúncios (40,5% do total analisado), foram veiculados por páginas que se passavam por perfis oficiais do Governo Federal, utilizando nomes como 'Governo Federal', 'Governo do Brasil' e 'GOV'. Essa coexistência de anúncios fraudulentos e autênticos gera o risco de perda de credibilidade para as organizações e pessoas públicas (peça 206, p. 16).

53. O estudo ainda revela que a estratégia de manipulação dos criminosos envolve anúncios por vídeos manipulados com uso de inteligência artificial de figuras públicas e autoridades brasileiras que 'instruíam' cidadãos a conferir e resgatar, via Pix, as quantias às quais eles supostamente teriam direito (peça 206, p. 5).

54. Importante destacar que a Advocacia-Geral da União (AGU), a partir desses relatos, apresentou uma Ação Civil Pública para que sejam adotadas providências aptas a coibir o uso indevido de símbolos e marcas do governo federal, bem como de imagens e vídeos de autoridades públicas, em anúncios fraudulentos publicados nas redes sociais Facebook e Instagram (plataformas controladas pela empresa Meta), conforme informações constantes na peça 207.

55. Consta no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** uma lista exemplificativa de notícias sobre ataques de personificação governamental no Brasil nesse período.

56. Outras pesquisas e estudos sobre o tema também demonstram que a credibilidade das organizações públicas vem sendo utilizada como gatilho na aplicação de golpes digitais.

57. A Global Anti-Scam Alliance (GASA), publicou o documento 'O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025' (peça 198). Na pesquisa, os golpes de personificação (falsificação de identidade) tiveram prevalência em 21% dos casos (peça 198, p. 20 e 22):

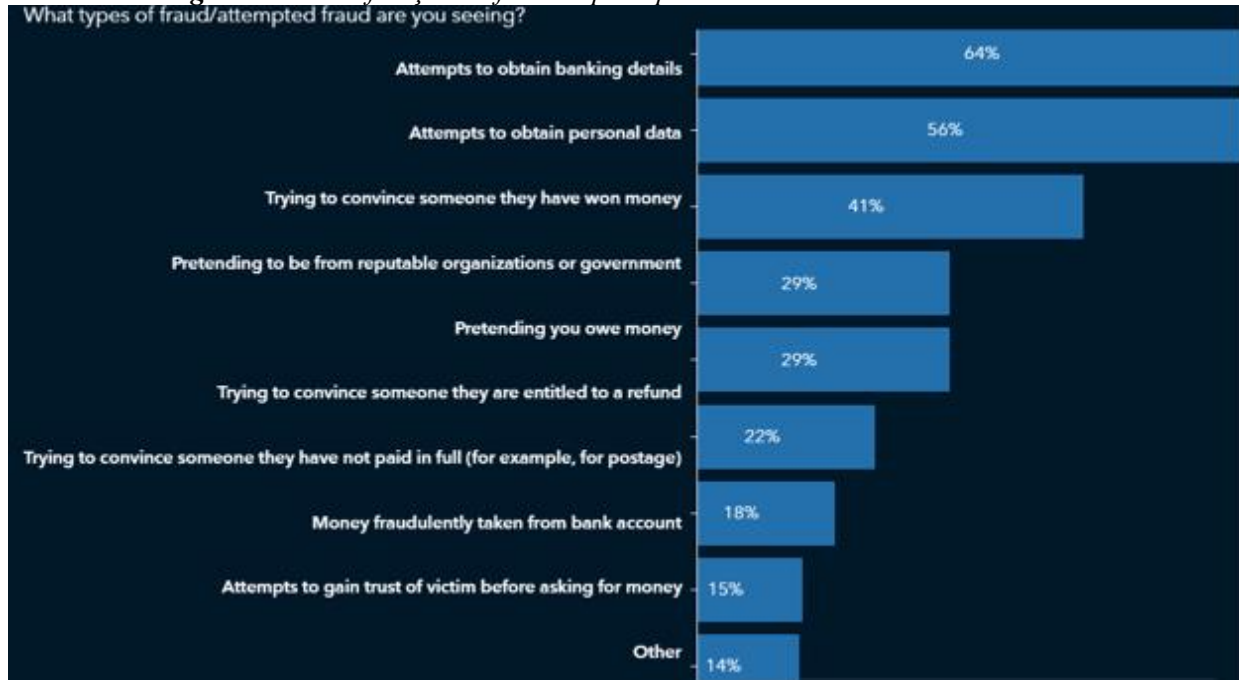


igura 11: Prevalência dos tipos de golpes

Fonte: Global Anti-Scam Alliance (GASA): O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025.

58. A pesquisa global 'Faces of Fraud: Consumer experiences with fraud and what it means for businesses' realizado no final de 2022 com 13.500 pessoas em dezesseis países, entre eles o Brasil, revela algumas das principais tendências em fraudes contra consumidores.

59. De acordo com o estudo, os criminosos utilizam a reputação e a autoridade do governo para aplicar golpes: 29% dos entrevistados reportaram tentativas de fraude utilizando a identidade institucional indevidamente (personificação governamental).

Figura 12: Classificação de fraudes por tipo

Fonte: Faces of Fraud: <https://sas.com/frauddashboard>.

60. O estudo sugere também que os brasileiros têm percepção que pouco é feito para protegê-los contra fraudes, com pelo menos 98% deles acreditando que as organizações deveriam fazer algo mais a respeito, o que abre espaço para melhoria das ações de conscientização e denúncia das fraudes:

Figura 13: Percepção dos consumidores quanto à necessidade de proteção

Fonte: Faces of Fraud: <https://sas.com/frauddashboard>.

61. O documento ainda detalha como a inteligência artificial generativa (GenAI) está sendo usada para escalar e aprimorar golpes. Ferramentas de IA são empregadas para criar deepfakes e identidades falsas, bem como para gerar comunicações e documentos falsificados em grande escala (peça 200, p. 14).

62. O estudo 'Panorama de Ameaças da Kaspersky' revela que as tentativas de golpes por meio de mensagens falsas cresceram 267% no Brasil em 2024. O período analisado foi de julho de 2023 até julho de 2024 e foram registrados cerca de 309 milhões de bloqueios de phishing no país – esse número representa uma média de 588 tentativas de ataque por minuto contra brasileiros. A análise do estudo também traz tendências como o uso de áudios e vídeos manipulados por Inteligência Artificial (deepvoice e deepfake) para criar armadilhas convincentes, além do uso de endereços de sites com o final '.ai' para enganar as vítimas.

63. De forma sintética, as informações coletadas acima demonstram que:

63.1. a popularidade de programas sociais é utilizada por atacantes como gatilho para aplicar fraudes:



há o aumento das fraudes praticadas por meio de personificação governamental após o lançamento de programas sociais do governo de grande alcance, aproveitando a ampla divulgação na mídia (parágrafos 40-41);

63.2. as fraudes praticadas por meio de personificação governamental podem também explorar serviços públicos, benefícios e organizações públicas de maior destaque entre os cidadãos (parágrafos 33 a 53);

63.3. os criminosos utilizam identidades visuais, logotipos e nomes de organizações e programas federais legítimos para criar sites, anúncios e mensagens falsas que se assemelham a canais oficiais e, assim, enganar os cidadãos (parágrafos 43 a 45);

63.4. as fraudes são disseminadas através de uma variedade de canais para amplificar a ameaça, incluindo e-mails, whatsapp, anúncios em redes sociais, sites falsos e aplicativos fraudulentos (parágrafos 33 a 53);

63.5. os criminosos utilizam de tecnologias avançadas, como a Inteligência Artificial (IA), para aprimorar as fraudes. Essa sofisticação aliada ao uso indevido das marcas do governo aumenta a dificuldade de os cidadãos reconhecerem a fraude (parágrafos 53, 61 e 62);

63.6. a existência de anúncios fraudulentos em plataformas digitais resulta em danos à imagem das organizações públicas, levando à desconfiança dos cidadãos e perda de credibilidade (parágrafo 52).

64. Dessa forma, os estudos e pesquisas apontam **tendência de sofisticação das técnicas utilizadas pelos criminosos e aumento dos golpes de personificação** que utilizam identidade de marca, programas, organizações, serviços públicos e benefícios de maior visibilidade do governo, o que demonstra a relevância e gravidade do tema.

65. Conforme parágrafo 48, uma das **causas do aumento do alcance dos golpes digitais em geral, em especial as executadas por meio de personificação governamental, é a falta de controle sobre a identidade do autor de anúncios nas redes sociais.**

66. As empresas podem aplicar processos de verificação de identidade ou de informações comerciais adicionais, processo conhecido como ‘conheça seu cliente’, em inglês Know Your Customer – KYC, podendo, ainda, impor restrições aos anúncios caso essa verificação não seja realizada quando solicitada.

67. Como exemplo de regulações de KYC, citam-se o art. 13 da Circular 3.978/2020 do Banco Central do Brasil, o Capítulo IV da Resolução CVM 50/2021 e o item 10, alínea D, da recomendação da Financial Action Task Force (FATF).

68. No caso de redes sociais, os critérios usados para selecionar os usuários e o momento de aplicação do processo de verificação posterior são definidos individualmente pelas empresas, e não são divulgados publicamente.

69. Caso redes sociais utilizem requisitos frágeis — número de telefone e meio de pagamento — não vinculando o anunciante a uma identidade civil verificável, torna-se possível a criação recorrente de contas destinadas à personificação de órgãos públicos e à prática de golpes em geral.

70. O PL 2.630/2020, de iniciativa do Senado Federal, propõe:

Art. 17. Os provedores de redes sociais devem requerer dos anunciantes e responsáveis pelas contas que impulsionam conteúdos que confirmem sua identificação, inclusive por meio da apresentação de documento de identidade válido.

Parágrafo único. O nome e a identidade do contratante de impulsionamento ou publicidade devem ser mantidos em sigilo pelos provedores de aplicação, podendo ser exigíveis por ordem judicial nos termos do art. 22 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet).

71. Conforme a página de tramitação do PL 2.630/2020, o projeto já foi aprovado no Senado Federal e está sem movimentação na Câmara dos Deputados desde 2/5/2023, quando foi distribuído para algumas comissões.

72. Considerando que há temas que a mídia noticia como controversos neste PL, destaca-se que o dispositivo reproduzido acima não trata diretamente de temas que podem ser considerados polêmicos, como moderação de conteúdo ou definição de desinformação, tratando de identificação de tomador de serviço (impulsionamento).

73. Nesse sentido, o Projeto de Lei (PL) 4.611/2024, de iniciativa da Câmara dos Deputados, propõe apenas a seguinte alteração no Marco Civil da Internet:

Art. 1º A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, passa vigorar acrescida do art. 17-A, com a seguinte redação: ‘Art. 17-A O provedor de aplicações de internet que ofereça serviço de redes sociais exigirá, no ato da criação da conta, a apresentação do número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) do usuário, e manterá atualizados esses dados durante todo o período de uso da conta.

Parágrafo único. A manutenção e atualização dos dados realizar-se-ão mediante verificações periódicas e mecanismos de confirmação de identidade.'

74. *Nota-se que o PL 4.611/2024 trata apenas sobre a questão técnica de garantir que cada conta é ligada a uma pessoa ou empresa verificável, aumentando a proteção dos cidadãos brasileiros contra fraudes e golpes digitais.*

75. *Nada obstante, a ausência de identificação adequada dos anunciantes vem sendo utilizada para promoção de golpes digitais que impactam a vida do cidadão brasileiro.*

76. *Como os cidadãos mais vulneráveis tem menos letramento digital, eles também têm maior dificuldade de identificar quando o anúncio trata de golpe, havendo legitimidade, do ponto de vista do interesse público, que as plataformas realizem previamente, de forma robusta, a identificação dos anunciantes vinculada a uma identidade civil verificável.*

77. *Conclui-se que a ausência de lei que obrigue as plataformas a identificarem os anunciantes contribui para o aumento dos casos de golpes digitais, o que leva a identificação do seguinte risco ao Estado brasileiro:*

A ausência de controles robustos e eficazes de 'conheça seu cliente' (KYC) em plataformas digitais e redes sociais permite que os anunciantes não estejam obrigatoriamente vinculados a uma identidade civil verificável, o que leva a criação recorrente de contas destinadas à prática de golpes digitais em geral, sem possibilidade de identificar seu proprietários, com consequente ocorrência de golpes digitais contra cidadãos brasileiros, o que impacta, de forma negativa, a saúde e as finanças das vítimas, em especial os mais vulneráveis, além da soberania digital do país.

78. *Considerando que o PL 4.611/2024 e o art. 17 do PL 2630/2020 podem mitigar esse risco, e o atual estágio de tramitação dos PLs no Congresso Nacional, entende-se que o responsável pela gestão do risco neste momento, na esfera pública, é a Câmara dos Deputados.*

79. *Registra-se que o risco mapeado será incluído na Lista de Alto Risco do TCU, conforme fundamentação apresentada no Capítulo 5 – DA CARACTERIZAÇÃO DO RISCO PARA INCLUSÃO NA LAR.*

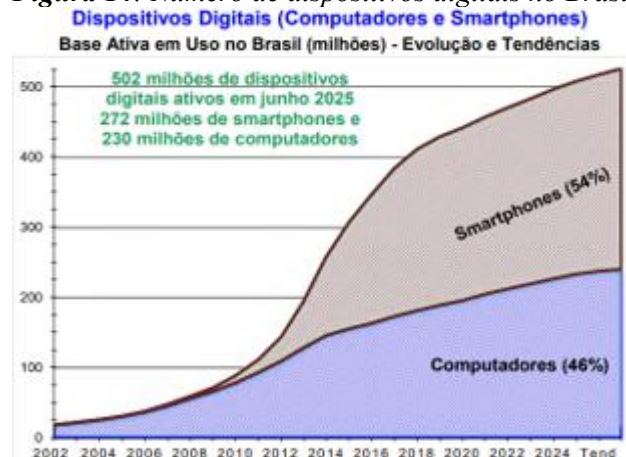
80. *Ante o exposto, para mitigar esse risco, a AudTI **propõe** encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentam, e da íntegra deste relatório de auditoria da unidade técnica, à Câmara dos Deputados, com vistas a subsidiar a deliberação legislativa acerca do art. 17 do Projeto de Lei 2.630/2020 ou do 4.611/2024, especialmente quanto à identificação de anunciantes e prevenção de fraudes digitais, informando ainda que o risco descrito no parágrafo 77 será incluído na Lista de Alto Risco do TCU, e que pode ser mitigado com a obrigação prevista nos referidos PLs por meio da adoção de controles robustos e eficazes de 'conheça seu cliente' (KYC).*

2.3. QUEM SÃO AS VÍTIMAS

81. *Para compreender o perfil das potenciais vítimas de fraudes e golpes digitais, apresentam-se os seguintes dados e informações sobre a utilização da Internet e serviços públicos digitais no país.*

82. *Estudo de 2025 da FGVcia registra que o Brasil possui 502 milhões de dispositivos digitais (computador, notebook, tablet e smartphone) em uso (corporativo e doméstico), sendo 272 milhões de smartphones e 230 milhões de computadores (peça 192, p. 9).*

Figura 14: Número de dispositivos digitais no Brasil



Fonte: FGVcia.

83. *De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE de 2024, 168 milhões de pessoas (89,1%) de 10 anos ou mais de idade do país utilizaram a Internet no*


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

período de referência dos últimos três meses (peça 193).

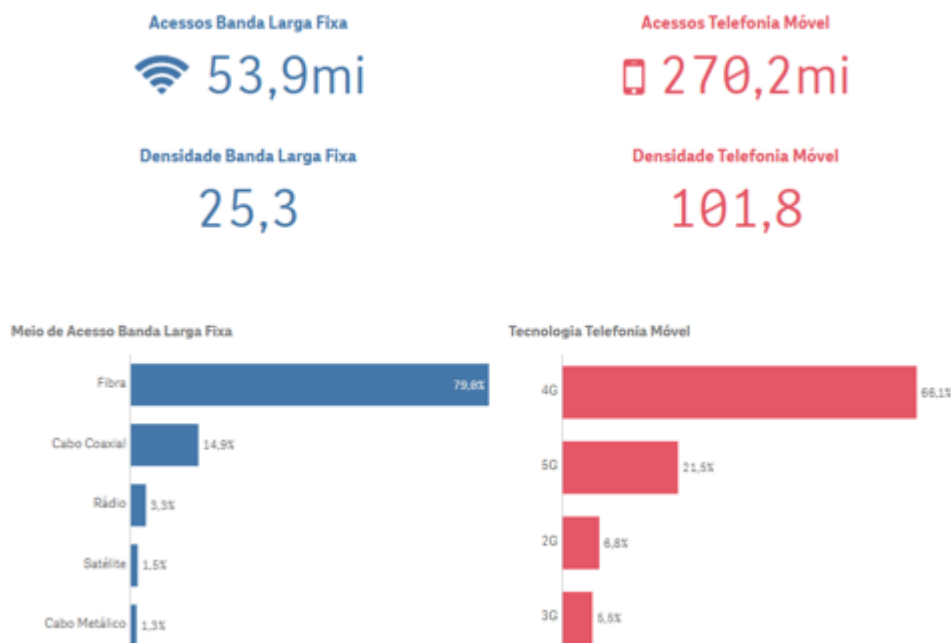
Figura 15: Utilização da Internet por pessoas de 10 anos ou mais de idade no Brasil



Fonte: PNAD Contínua: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

84. Já de acordo com o site da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o Brasil possui, em números, absolutos 53,9 milhões de contratos ativos de banda larga fixa e 270,2 milhões de contratos ativos de telefonia móvel, totalizando aproximadamente 324 milhões de contratos de acesso à Internet.

Figura 16: Contratos ativos de acesso à Internet no Brasil.



Fonte: Anatel. Acesso em 11/2/2025.

85. Outra informação relevante vem do Painel de monitoramento de serviços digitais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o qual mostra que já existem **171 milhões de contas ativas que podem acessar 4.738 serviços digitais no GOV.BR**.

Figura 17: Números do Governo Digital.



Fonte: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Acesso em 11/2/2025.

86. O MGI também divulgou que em 2025, foram 3,5 bilhões de autenticações com sucesso que fizeram uso do GOV.BR. Ao todo, mais de 130,6 milhões de pessoas foram atendidas virtualmente na plataforma do governo federal. A média mensal de acessos únicos passou de quinze milhões por mês em 2025, um aumento de 68% em relação ao ano de 2022 e de 41% na comparação com 2024. Entre os serviços mais utilizados pelos brasileiros, destaca-se a assinatura GOV.BR. Somente em 2025, foram 140 milhões de assinaturas realizadas pela plataforma.

Acessos únicos ao GOV.BR por ano



Autenticações com sucesso ao GOV.BR por ano



Figura 18: Acesso únicos ao GOV.BR

Fonte: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

87. Já a Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros (TIC Domicílios) no ano de 2024 realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) revelou que 61% dos usuários de Internet com dezesseis anos ou mais utilizaram algum serviço de governo eletrônico (peça 194, p. 21-22 e peça 195, p. 22-23 e p. 79-81):

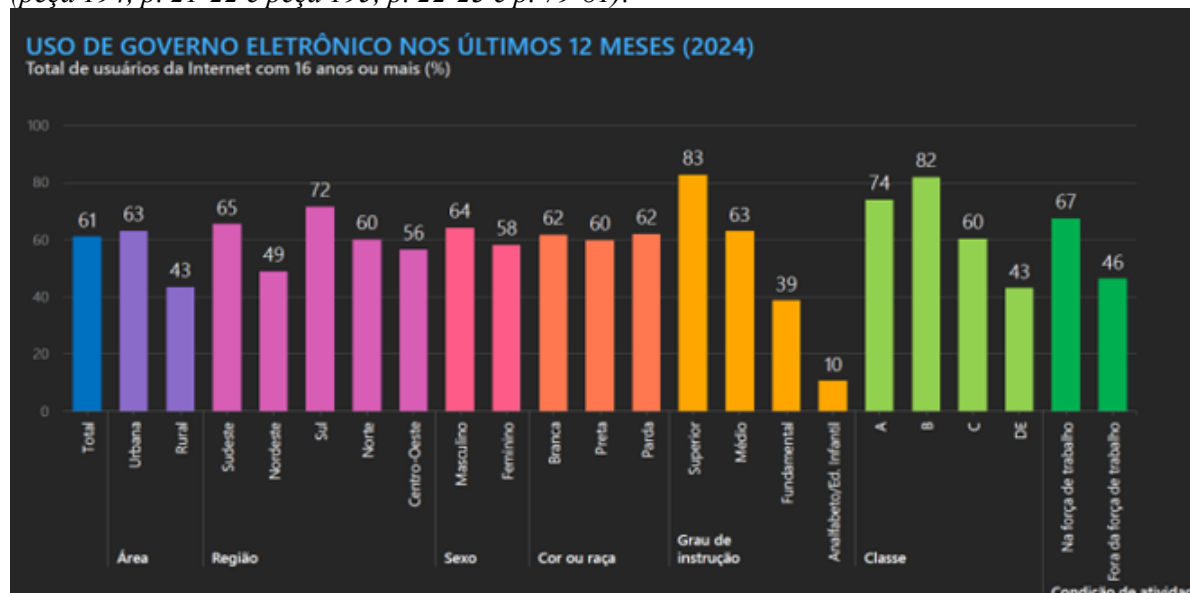


Figura 19: Uso do governo eletrônico

Fonte: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros 2024.

88. A interpretação dos números acima evidencia que a ampla maioria da população está conectada digitalmente e é consumidora de serviços públicos digitais, o que potencialmente cria um ambiente de alta exposição a golpes de personificação governamental.

3. GOLPES DIGITAIS SÃO UM NEGÓCIO LUCRATIVO PARA OS CRIMINOSOS E AFETAM O BOLSO E A MENTE DOS BRASILEIROS

89. Pelo menos dois estudos relevantes convergem para que a estimativa de prejuízos devido a golpes

digitais em 2024 esteja em torno de R\$ 100 bilhões (item 102).

90. Um breve levantamento de dados indica que:

90.1. Pelo Dieese, em **dezembro de 2024**, a cesta básica custou entre R\$ 554,08 e R\$ 841,29 (pesquisa em dezessete capitais), de forma que a média simples dessas capitais é **R\$ 702,03** por cesta;

90.2. O IBGE informou que, em 2024, a extrema pobreza atingiu 3,5% da população brasileira (Agência de Notícias - IBGE), de forma que, com uma população de cerca de 213 milhões, **haveria cerca de 7,5 milhões de brasileiros nessa condição**.

91. E com cálculos simples se verifica que:

91.1. R\$ 100 bilhões comprariam cerca de 142 milhões de cestas básicas;

91.2. Essa quantidade permitiria alimentar todos os brasileiros abaixo da linha da pobreza por dezenove meses (um ano e sete meses).

92. Com base nos dados acima, a estimativa do dano financeiro pode ser descrita da forma a seguir: A estimativa de R\$ 100 bilhões roubados dos cidadãos em 2024 por meio de golpes digitais seria suficiente para comprar 142 milhões cestas básicas a um custo de R\$ 702,00 cada uma, o que alimentaria 7,4 milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza por dezenove meses (1 ano e 7 meses), com potencial de **resolver o problema da fome no curto prazo em escala nacional**.

93. Mais ainda, as milhões de vítimas se sentem de forma semelhante (ou pior) ao descrito no relato a seguir (transcritos sem alterações):

Empregada doméstica anônima, vítima do golpe de personificação governamental do INSS.

‘Foi bem no tempo que ia cair o 13º né? Ai foram pegando tudo que tinha, eu nem sabia que tinha esse dinheiro para pegar, se eu soubesse eu pegava esse dinheiro pois eu estava precisando de dinheiro, né. Eu preciso fazer cirurgia que custava R\$ 6.500, até hoje eu não fiz ainda porque eu não tenho dinheiro. [...] Você acha que eu ia fazer um empréstimo desse se eu ganho R\$ 1.212, eu ia comer o que? **E eu estou passando fome** pois eles estão descontando do salário, né. Falta 8 mil e pouco, 84 parcelas.’

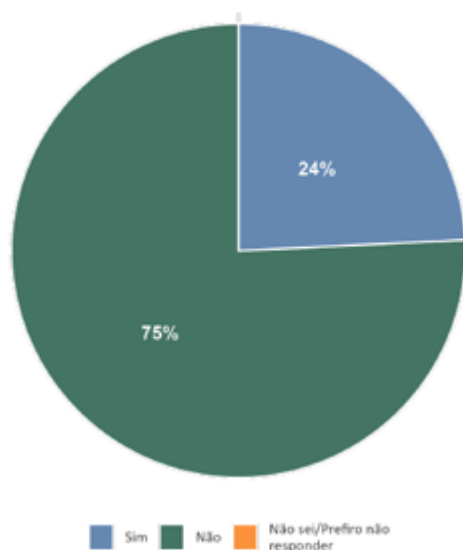
3.1. QUANTO OS CRIMINOSOS ROUBAM DO BOLSO DOS BRASILEIROS

94. Embora estejam ausentes informações consolidadas sobre fraudes e golpes reais, é possível estimar a materialidade e o impacto envolvidos a partir de pesquisas e estudos disponíveis.

95. O DataSenado publicou o ‘Panorama Político 2024: Apostas esportivas, golpes digitais e endividamento’ em que avaliou a incidência de golpes digitais e perdas financeiras relatadas pelos brasileiros, sendo que 24% afirmam terem perdido dinheiro nos últimos doze meses em função de algum crime cibernético, tal como clonagem de cartão, fraude na Internet ou invasão de contas bancárias (peça 199, p. 26).

Figura 20: Golpes digitais

“Nos últimos 12 meses, você perdeu dinheiro por algum crime digital como clonagem de cartão, fraude na internet ou invasão de contas bancárias?” - Brasil - 2024



Fonte: Pesquisa DataSenado Panorama Político 2024: Apostas esportivas, golpes digitais e endividamento.

96. Já o Instituto Datafolha revelou, na ‘Pesquisa de vitimização e percepção sobre violência e segurança pública - 2025’, que as fraudes digitais indicaram tendência de crescimento explícito. Segundo a pesquisa, um em cada três brasileiros sofreu um golpe na Internet que acarretou prejuízo financeiro direto, ou



seja, cerca de 56 milhões de vítimas. Os crimes virtuais que resultaram em vazamento de dados pessoais afetaram 31,4% da população com dezesseis anos ou mais, perfazendo 53 milhões de vítimas (peça 202, p. 9).

Figura 21: Prevalência de Vitimização de Crimes Patrimoniais por Categoria

Tipos de crime	Prevalência (%)	População média
Sofreu um crime patrimonial tradicional, com interação física	21,8	36.832.314
Vítima de fraude em meio digital com prejuízo financeiro direto	33,4	56.431.160
Crimes virtuais de vazamento de dados/ identidade	31,4	53.052.048
Sofreu uma tentativa de golpe virtual, que pode ou não ter implicado em prejuízo financeiro	36,3	61.330.871

Fonte: FBSP e Instituto Datafolha: Pesquisa de vitimização e percepção sobre violência e segurança pública 2025.

97. O Datafolha estimou, entre julho de 2024 e junho de 2025, **os prejuízos causados por fraudes e golpes digitais na ordem de 110 bilhões**. Os golpes financeiros envolvendo Pix ou boletos bancários resultaram em um prejuízo estimado em quase R\$ 29 bilhões. Por sua vez, a fraude contra cartão de crédito causou um prejuízo agregado superior a R\$ 22,8 bilhões. Os golpes relacionados a algum investimento feito após ter visto publicidade em redes sociais resultaram em um prejuízo médio por vítima de R\$ 717,00, com um total estimado de R\$ 8,9 bilhões. Já a fraude bancária em conta corrente ou poupança gerou o maior prejuízo financeiro aproximado, na ordem de R\$ 37,9 bilhões, tendo o maior prejuízo médio por pessoa, de R\$ 3.448,00 (peça 202, p. 16-17):

Figura 22: Comparativo da Prevalência de crimes virtuais com prejuízo direto 2024 e

Agora, iremos falar sobre crimes na internet e contra o patrimônio. Por favor me diga, nos últimos 12 meses você:	Prevalência em 2024 (em %)	Prevalência em 2025 (em %)	Projeção populacional da pesquisa de 2025	Prejuízo individual em 2024	Prejuízo individual em 2025	Prejuízo total em 2025
Foi vítima de algum golpe envolvendo o PIX ou de boletos falsos?	10,8	14,3	24.076.168	R\$ 1.470,00	R\$ 1.198,00	R\$ 28.843.249.791,12
Sofreu alguma fraude contra o seu cartão de crédito?	6,7	8,0	13.516.445	R\$ 1.702,00	R\$ 1.690,00	R\$ 22.842.792.793,60
Pagou por algum produto comprado pela internet ou redes sociais que não foi entregue?	13,7	17,7	29.922.031	R\$ 453,00	R\$ 446,00	R\$ 13.345.225.867,39
Sofreu golpe ou fraude em algum investimento que realizou após publicidade em redes sociais ou na internet?	6,7	7,4	12.435.130	R\$ 928,00	R\$ 717,00	R\$ 8.915.988.070,04
Sofreu alguma fraude bancária em sua conta corrente ou poupança?	-	6,5	11.015.903	-	R\$ 3.448,00	R\$ 37.982.833.659,85

2025

Fonte: FBSP e Instituto Datafolha: Pesquisa de vitimização e percepção sobre violência e segurança pública 2025.

98. Ainda segundo o Instituto Datafolha, os estelionatos e fraudes digitais são praticados no Brasil tanto por criminosos individuais quanto por organizações criminosas estruturadas. Facções criminosas como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho passaram a diversificar suas atividades, atuando de forma sistemática em fraudes bancárias e golpes digitais, com o uso do Pix, WhatsApp e cartões clonados. A base tecnológica desses crimes, no entanto, está menos nos sistemas complexos e mais no uso de engenharia social (peça 202, p. 23). O relato a seguir exemplifica este tipo de prática criminosa.

Hacker

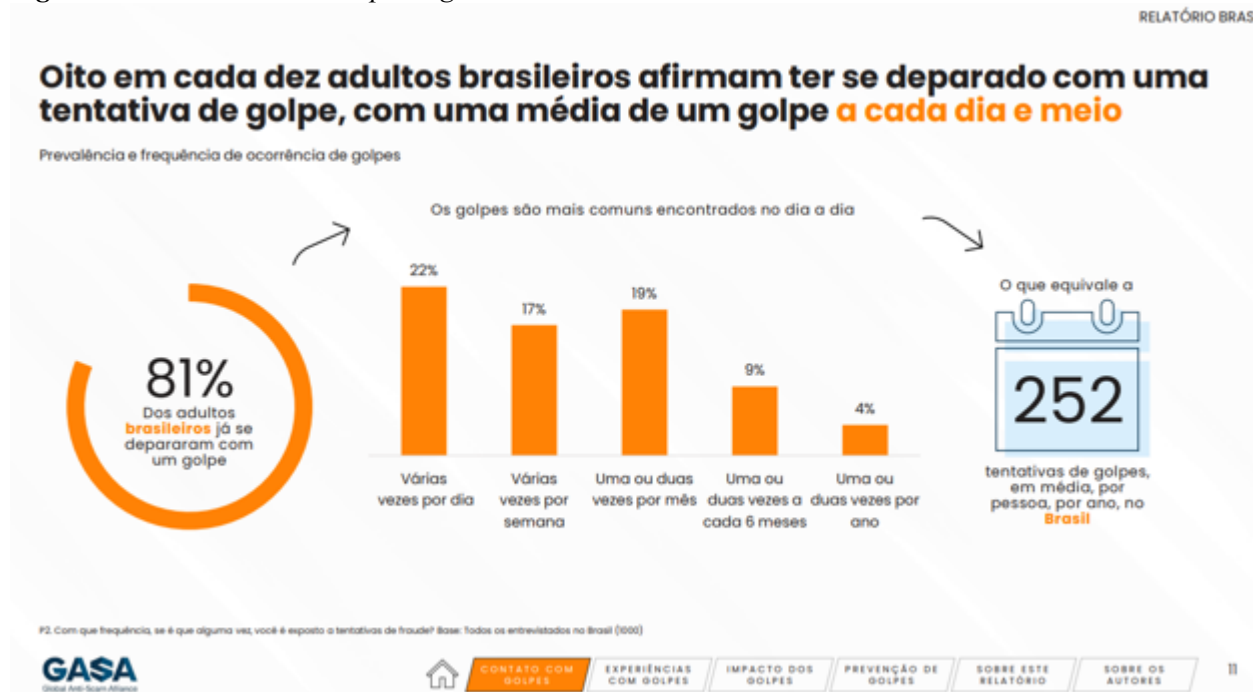
‘Tem um cara lá, ‘tá’ ligado, no grupo dos ninjas, ele falou aqui para mim que ele faz dez mil por dia’. Bota fé. já fez uma extorsão, já ‘tá’ de boa, alguém deve ter pago’

99. No Brasil, os golpes digitais popularizaram-se a partir de ligações realizadas de dentro dos presídios, em que criminosos ameaçam vítimas simulando sequestros de familiares. Contudo, operações policiais revelaram um novo patamar de sofisticação, com a identificação de ‘call centers’ estruturados por facções criminosas para aplicação sistemática de golpes, demonstrando o grau de profissionalização e expansão dessa atividade no país (peça 202, p. 22-23).

100. Outro dado relevante vem da Global Anti-Scam Alliance (GASA), que publica anualmente estudo

baseado em pesquisas realizadas com cidadãos sobre o cenário de golpes digitais no país. Os dados recentes do documento 'O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025' (peça 198) mostram que 81% dos adultos já se depararam com tentativa de golpe:

Figura 23: Incidência dos Golpes digitais

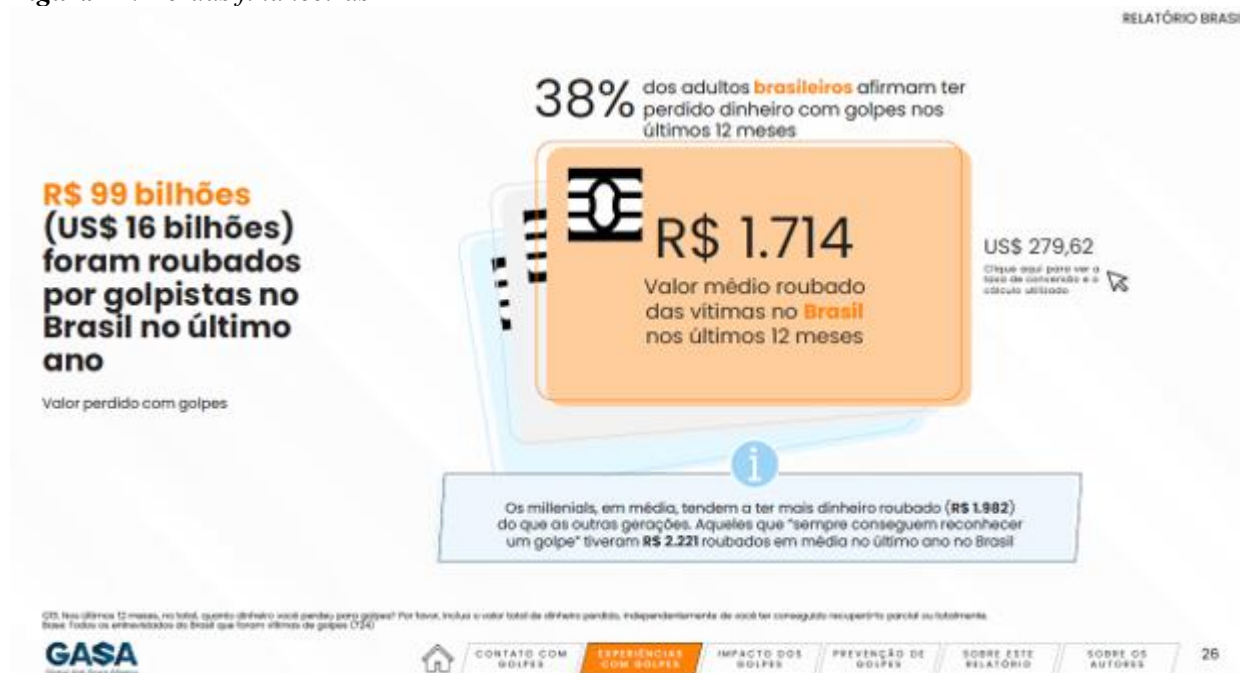


Fonte

: Global Anti-Scam Alliance (GASA): O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025.

101. A GASA afirma que o valor perdido com golpes digitais é estimado em 99 bilhões ao ano (peça 198, p.26):

Figura 24: Perdas financeiras



Fonte: Global Anti-Scam Alliance (GASA): O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025.

102. Conclui-se que, quanto aos valores, os estudos do Instituto Datafolha e GASA convergem para estimativas na ordem de 100 bilhões de reais por ano em valores perdidos pelos cidadãos.

103. Se por um lado os cidadãos estão sendo afetados no bolso, por outro, os criminosos estão enriquecendo com os crimes praticados, inclusive reinvestindo os valores como forma para aplicar novos golpes. Considerando que em 2024 o produto interno bruto (PIB) do país foi de R\$ 11,8 trilhões, pode-se

estimar que as fraudes e golpes digitais provocaram prejuízos ao país de aproximadamente 0,85% do PIB.

3.2. OS IMPACTOS FINANCEIROS NEGATIVOS DOS GOLPES DIGITAIS (EFEITO POTENCIAL)

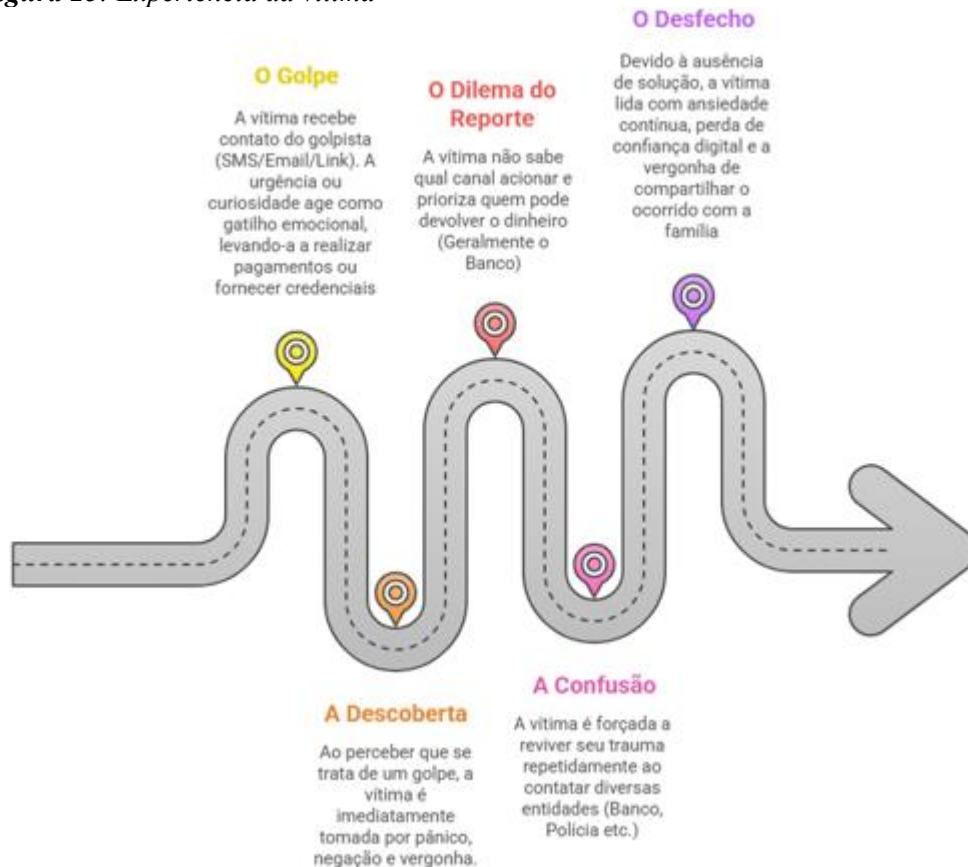
104. Um possível efeito negativo do que foi relatado acima é que fraudes e golpes digitais podem provocar o aumento do número de processos judiciais no país, em razão do exercício, pelos cidadãos, do direito à reparação por danos materiais e morais, bem como da necessidade de eliminar ou mitigar consequências práticas decorrentes desses ilícitos, tais como o roubo de dados pessoais, o uso indevido de informações sensíveis, a contratação fraudulenta de serviços, a realização de transações financeiras não autorizadas e outros impactos que demandam atuação do Poder Judiciário.

105. Além disso, poderá haver também o aumento das despesas do Estado com investigação e repressão criminal, em razão da necessidade de atuação especializada dos órgãos de segurança pública para apuração de crimes cibernéticos que envolvem roubo de dados pessoais e utilização indevida da identidade institucional das organizações. A investigação desses ilícitos demanda, potencialmente, recursos humanos e tecnológicos elevados, o que requer a cooperação entre organizações, compartilhamento de informações com provedores de serviços e, em alguns casos, articulação com autoridades internacionais. Ademais, é necessário que as organizações invistam financeiramente em medidas preventivas, remoção de conteúdo malicioso e iniciativas de orientação ao cidadão capazes de reduzir a incidência de golpes digitais, como será detalhado no achado seguinte.

3.3. IMPACTO NA SAÚDE DA POPULAÇÃO

106. O governo do Reino Unido publicou em 2025 o estudo ‘Understanding the cyber crime and fraud victim Journey’, que mapeia a experiência das vítimas desde o incidente até a pós-ocorrência, e enfatiza que o impacto emocional – caracterizado por sentimentos de vergonha, culpa e ansiedade - atua como um forte desestímulo à denúncia. A **Figura 25** ilustra, com base nesse artigo, a experiência das vítimas de golpes digitais.

Figura 25: Experiência da vítima



Fonte: Equipe de auditoria. Figura adaptada do estudo ‘Understanding the cyber crime and fraud victim Journey’.

107. Esse estudo abre caminho para a análise que concluirá que as perdas financeiras relatadas no capítulo anterior não medem a totalidade do impacto na sociedade. **Existe um custo invisível que afeta a saúde**

Psiquiatra

‘É uma coisa terrível, isso é um crime de verdade, mas, **do ponto de vista psicológico emocional, isso é uma das coisas mais terríveis que pode acontecer com o ser humano [...]** Isso faz o mal, isso destrói o ego da pessoa de uma forma inacreditável. Primeiro porque ela começa a se culpar e ela não avalia que, na verdade, ela foi iludida por um profissional da ilusão. E segundo **é a dor da perda, né?** Porque a vítima é roubada, o cara entra na conta dela, o cara entra na aposentadoria dela e subtrai dinheiro. São dois **sentimentos profundamente negativos**. Eu não duvido que, dependendo do tamanho do golpe, muita gente dominada por esse sentimento de culpa, dominada por esse sentimento de perda, chegue a cogitar **até o suicídio**. Se eu tivesse que classificar, tipificar os crimes, o crime do golpista carente é um dos mais graves, porque ele não mata a pessoa, mas ele destrói o orgulho dela, ele destrói a autoestima, fazendo com que a pessoa se alimente dos piores sentimentos do mundo, e não é nem um pouco raro que isso acabe desembocando num estado depressivo importante e gravíssimo’

108. De acordo com a pesquisa da GASA, 59% das pessoas que foram vítimas de golpes afirmaram que os golpes digitais afetaram seu bem-estar, e 86% disseram que as deixaram estressadas (peça 198, p. 33).

Figura 26: Impacto do golpe na saúde



Fonte: Global Anti-Scam Alliance (GASA): O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025. Acesso em 13/11/2025

109. Já a pesquisa Faces of Fraud, de 2022, revelou que ampla maioria dos cidadãos brasileiros sentem **medo** de serem vítimas de fraude (peça 200).

Figura 27: Percepção dos consumidores quanto a serem vítimas fraudes

Fonte: Faces of Fraud: <https://sas.com/frauddashboard>.

Manicure anônima, vítima do golpe do falso boleto com brasão da república.

‘Eu paguei no desespero. Depois que eu paguei, eu fui pensar que eu poderia ter caído nesse golpe. Há pouco tempo eu limpei meu nome. Poxa! Agora poder fazer empréstimo, fazer alguma outra coisa com o meu nome. A gente se sente insegura. Então, a preocupação com os meus dados é muito grande.’

110. Em consonância com as pesquisas acima, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (em inglês, United Nations Development Programme - UNDP) publicou em 2024 o Anti-Scam Handbook com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre os impactos dos golpes digitais no desenvolvimento global, bem como para moldar uma resposta global coletiva para enfrentar o desafio (peça 210).

111. O estudo destaca que, em que pese as perdas financeiras decorrentes de golpes serem imediatas e muitas vezes devastadoras para as vítimas, elas são apenas o aspecto mais visível e facilmente mensurável dos golpes digitais, **ocultando uma cadeia lesiva de consequências emocionais, psicológicas e de saúde**, além de danos mais amplos infligidos às famílias, à sociedade, à confiança nas organizações e à transformação digital. O UNDP afirma que esses danos não financeiros desempenham um papel fundamental para compreender a amplitude total do problema.

112. No estudo, são relatados cinco tipos de impactos no cidadão (peça 210, p. 24-25) (tradução livre):

112.1. **carga emocional**: os efeitos emocionais e psicológicos dos golpes podem ser profundos. As vítimas frequentemente experimentam **vergonha, constrangimento e impotência**. Segundo o estudo, essas emoções podem ser esmagadoras, levando a um sentimento de fracasso pessoal, mesmo que as vítimas não tenham culpa. Os golpistas são altamente habilidosos em manipular seus alvos, usando táticas de engenharia social que exploram a confiança, o medo e a esperança. Um impacto emocional significativo decorre da tensão nos relacionamentos familiares. Em golpes de romance ou de investimento, por exemplo, familiares podem sentir-se traídos quando alguém próximo é manipulado a entregar dinheiro ou informações pessoais. Em outros casos, uma pessoa pode confiar em um familiar para fazer uma compra online e acabar descobrindo que foi vítima de golpe, gerando atritos dentro da família. O dano emocional pode ser duradouro, afetando a coesão familiar e a confiança em relações íntimas.

Idosa anônima

*‘Me senti **boba e envergonhada**, a ponto de não contar para minha família. Passei a ligar antes de fazer qualquer envio de dinheiro, para confirmar a identidade da pessoa. Continuo utilizando aplicativos, mas de forma mais cuidadosa e atenta.’*

Anônimo

*‘Quando caí no golpe, não busquei ajuda pois tive **vergonha e desesperança** de resolver.’*

112.2. **saúde mental**: golpes digitais também podem contribuir para o declínio da saúde mental, especialmente quando as vítimas sofrem perdas financeiras ou emocionais substanciais. Elas podem enfrentar **depressão, ansiedade e, em casos extremos, pensamentos suicidas**. Há casos documentados de vítimas de golpes que, após perderem grandes somas de dinheiro, foram levadas ao suicídio. **O peso emocional da ruína financeira, combinado com vergonha e isolamento, pode ser avassalador**, especialmente em sociedades que



valorizam fortemente a responsabilidade financeira individual. Sistemas de apoio à saúde mental são, portanto, parte essencial da resposta mais ampla aos golpes digitais;

Psicóloga

*‘Superar um golpe financeiro é um momento desafiador. O desespero e a falta de discernimento **aumentam o nível de estresse, ansiedade e comprometem a saúde mental.**’*

Psicóloga e neuropsicóloga

A perda financeira resultante e a incerteza em relação ao futuro podem causar estresse extremo, levando a sentimentos de ansiedade, depressão e até traumas relacionados ao dinheiro. Além disso, a pessoa pode questionar sua autoestima e confiança, sentindo-se tola ou culpada por ter sido enganada. Em casos mais graves, isso pode desencadear problemas de saúde mental, como transtorno de estresse pós-traumático (TEPT) ou ideação suicida.

Psicóloga

‘Após cair um golpe virtual, a pessoa tende a perder a autoestima, a confiança e a coragem, além de a pessoa passar por momentos de insegurança e sensação de perda, e, nos casos mais sérios, pela síndrome do desamparo.’

*112.3. **fadiga da vigilância constante:** na era digital de hoje, espera-se que os indivíduos permaneçam constantemente vigilantes, examinando cada mensagem, e-mail ou interação para garantir que não estão caindo em um golpe. Esse esforço contínuo pode ser exaustivo, pois os golpistas precisam ter sucesso apenas uma vez para causar danos, enquanto os usuários precisam manter sua guarda o tempo todo. A necessidade de questionar cada transação, interação ou oferta online leva ao que pode ser descrito como exaustão digital — um estado de **fadiga mental decorrente da dúvida permanente sobre a legitimidade das interações online.** Para muitos, esse estado constante de ceticismo gera uma sensação generalizada de insegurança no espaço digital. Empresas que oferecem produtos ou serviços legítimos muitas vezes precisam se esforçar adicionalmente para assegurar aos clientes que são confiáveis;*

Brasiliense anônimo

*‘Recebo cerca de 5 a 10 ligações por dia. **Não atendo mais o telefone** se o número não estiver gravado na minha agenda, **não abro links recebidos por mensagens**, mesmo que tenham sido enviadas por amigos ou parentes. A situação que vivo é de atenção constante, quase paranoica. O aparelho de celular, caríssimo, abre as portas mais para golpistas do que para pessoas amigas. Nunca **perdi dinheiro**, mas a **tranquilidade** sim’*

*112.4. **erosão da confiança:** a proliferação de golpes online tem contribuído para uma crise emergente de confiança. Estudos mostram que a exposição a golpes, mesmo quando a pessoa não é vitimada, pode reduzir a confiança no uso da Internet.*

*113. O UNDP revela também que um dos impactos estratégicos mais significativos dos golpes digitais em países em desenvolvimento, como o Brasil, é o risco de **‘regressão digital’ (digital backsliding)**. Quando indivíduos são vítimas de golpes, muitas vezes perdem a confiança nas plataformas digitais, levando-os a abandonarem completamente o uso desses serviços.*

Amapaense anônimo

*‘O golpe causou um impacto emocional significativo, incluindo insônia e sensação de inutilidade. Ela se sentiu profundamente abalada e injustiçada, o que afetou sua confiança e bem-estar. Após o golpe, **ela passou a ter medo de usar o celular e aplicativos bancários**, além de evitar atender ligações desconhecidas’*

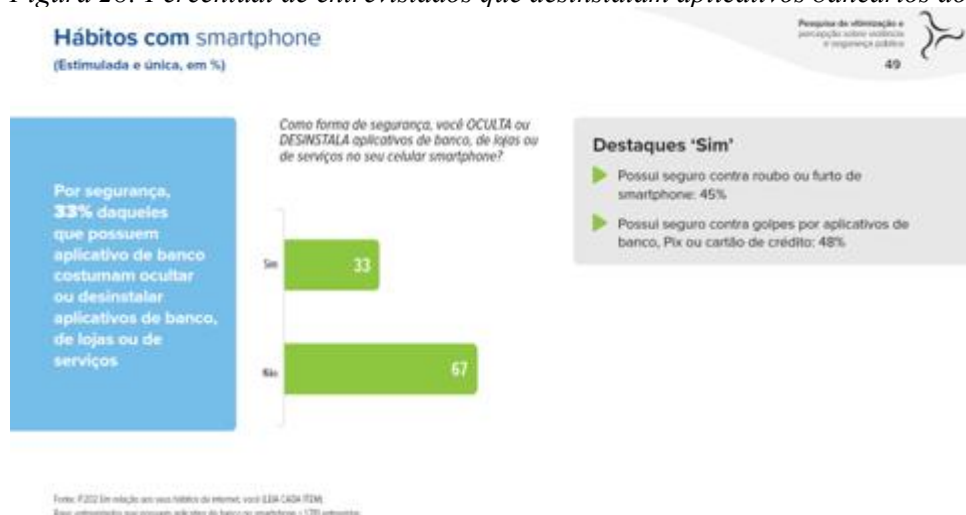
114. Um estudo do Governo do Reino Unido intitulado ‘Understanding the cyber crime and fraud victim Journey’ afirma que, embora muitas vítimas tenham relatado níveis baixos de ansiedade e angústia, algumas vítimas alegaram efeitos muito mais sérios, incluindo Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT) e até mesmo pensamentos suicidas. A principal preocupação da maioria das vítimas, além da perda financeira, é a possibilidade de revitimização e de se tornarem alvo de outros criminosos. Este foi particularmente o caso das vítimas de cibercrime e fraude online.

115. Vítimas de cibercrime e fraude online relataram mudar a forma como se comportavam nesse

ambiente após o crime. Isso incluiu a adoção de novos comportamentos protetores, mas levou algumas vítimas a evitarem atividades online (por exemplo, não usar aplicativo de banco ou abster-se de comprar bens online).

116. O problema da regressão digital também foi demonstrado pelo Instituto Datafolha, que revelou a adoção de comportamentos defensivos e a alteração de hábitos cotidianos dos cidadãos por medo de serem vítima de fraudes digitais bancárias. Na pesquisa, 33% dos entrevistados declararam desinstalar aplicativo de banco por questões de segurança (peça 201, p. 49).

Figura 28: Percentual de entrevistados que desinstalam aplicativos bancários do celular por medo



Fonte: Datafolha: Pesquisa de vitimização e percepção sobre violência e segurança pública.

117. Em síntese, com base nos relatos das vítimas, artigos científicos, notícias e pesquisas apresentados, conclui-se que os golpes digitais impactam negativamente as emoções, a saúde mental, a confiança e o comportamento dos cidadãos, o que está resumido no infográfico da **Figura 29**.

Figura 29: Impactos dos golpes digitais na mente dos cidadãos



Font
e:
Equi
pe de
audit
oria.



3.4. SUBNOTIFICAÇÃO CONTRIBUI PARA NÚMEROS NÃO SEREM PIORES

118. O 'Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025' do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) destaca que houve uma migração do crime para o ambiente virtual, com aproximadamente 281 mil casos registrados de estelionato por meio eletrônico entre 2023 e 2024, o que representa um aumento de 17% dos casos no período e uma taxa de 200,6 casos por 100 mil habitantes (peça 196, p. 105):

Figura 30: Estelionato por meio eletrônico: Brasil e Unidades da Federação – 2023-2024

Estelionato por meio eletrônico				
Ns. Absolutos		Taxa ⁽²⁾		Variação (%)
2023 ⁽²⁾	2024	2023	2024	
222.765	281.206	171,5	200,6	17,0

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública, Ano 19 (2025)*.

119. O FBSP registra que, nos casos de estelionatos cometidos por meios eletrônicos, o criminoso não precisa estar presencialmente diante da vítima e usar armas ou organizar uma estrutura física para um eventual confronto com as forças de segurança. Por trás da tela de um computador ou de um smartphone, o criminoso está protegido de todos os riscos associados à interação humana direta. Ou seja, as tecnologias digitais servem de escudo para o criminoso que pode atuar deixando menos vestígios e com chances ínfimas de confronto com a polícia.

120. Além disso, as novas tecnologias permitem que os criminosos virtuais realizem os golpes em um volume muito maior, pois a partir de uma base de dados de telefones, por exemplo, podem criar robôs para enviar mensagens que busquem ludibriar milhões de vítimas potenciais (peça 196, p. 101).

121. Ressalta-se que o FBSP em 2024 já tinha afirmado que, no caso dos estelionatos por meio eletrônico, há uma dificuldade grande de se obter dados nacionais detalhados, já que muitas Unidades da Federação ainda não os contabilizavam de forma separada do total de estelionatos.

122. Somado a isso, têm-se que as vítimas de golpes muitas vezes não denunciam às autoridades competentes por motivos psicológicos, conforme já mencionado no item 109.

123. Conforme 'Pesquisa de vitimização e percepção sobre violência e segurança pública', de 2024 do Instituto Datafolha, apenas 30% das vítimas de golpes envolvendo Pix ou boletos falsos registraram um Boletim de Ocorrência, e somente 34% das vítimas de fraude com cartão de crédito o fizeram, o que sugere que os números oficiais representam apenas uma fração do problema (subnotificação) e que a falta de formalização dos crimes prejudica a capacidade de mensurar a real escala da ameaça (peça 201, p. 9).

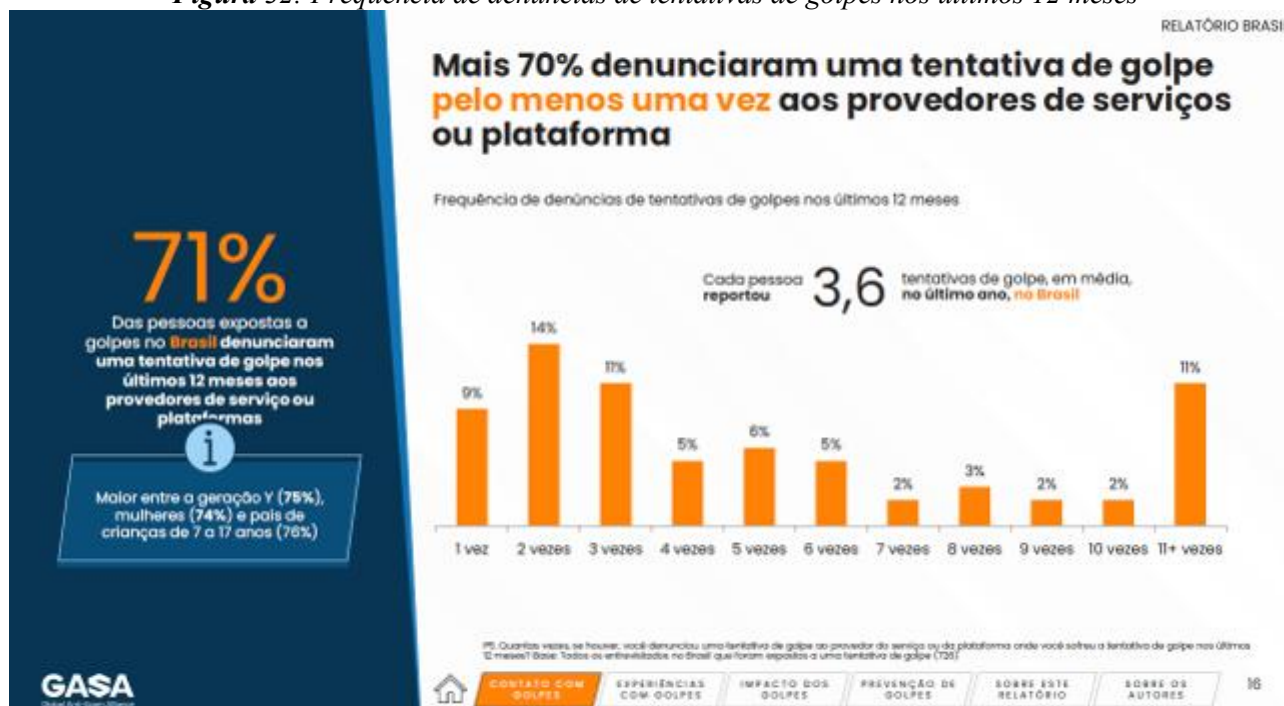
Figura 31: Percentual de vítimas que fizeram boletim de ocorrência



Fonte: Datafolha: *Pesquisa de vitimização e percepção sobre violência e segurança pública*.

124. Na pesquisa da GASA, das pessoas que sofreram golpes, 71% denunciaram pelo menos uma tentativa de golpe nos últimos doze meses aos provedores de serviços ou plataformas.

Figura 32: Frequência de denúncias de tentativas de golpes nos últimos 12 meses



Fonte: Global Anti-Scam Alliance (GASA): O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025.

125. Porém, das pessoas que fizeram denúncia sobre tentativa de golpe, 44% afirmam que nenhuma medida foi tomada pela plataforma ou prestador de serviço, e 16% não têm certeza do resultado. Entre as principais causas pelas quais as tentativas de golpe não são denunciadas estão a incerteza a quem denunciar e a percepção de falta de importância de fazer essa ação.

Figura 33: Percepção sobre denúncias



Fonte: Global Anti-Scam Alliance (GASA): O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025.

Fonte:

Figura 34: Causas da subnotificação



Fonte: Global Anti-Scam Alliance (GASA): O Estado dos Golpes no Brasil – Relatório 2025.

126. A subnotificação dos golpes digitais pelos cidadãos é fator relevante de agravamento do problema, ao comprometer a adequada mensuração da extensão da frequência e do impacto dos golpes e fraudes digitais. Como consequência, os dados de ocorrências reais recebidos pelas autoridades competentes tendem a subestimar a realidade, prejudicando o diagnóstico preciso do cenário de risco. A subnotificação tem o efeito potencial de levar as organizações a tomarem decisões com base em informações incompletas ou distorcidas, por não conhecerem o volume e as características reais dos golpes.

127. Em outras palavras, essa lacuna cria uma vantagem para os criminosos, pois dificulta a identificação de padrões, a detecção tempestiva de anúncios fraudulentos e a priorização de ações de investigação e monitoramento pelas organizações que têm sua identidade institucional utilizada indevidamente. Com isso, os golpes digitais passam a ser percebidos pelos criminosos como uma atividade de baixo risco e alto retorno. A Figura 35 exemplifica o problema da subnotificação:

Figura 35: Principais aspectos que envolvem a subnotificação dos golpes digitais



Fonte: Equipe de auditoria.

3.5. IMPACTO NA SOBERANIA DIGITAL DO BRASIL

128. De acordo com o livro 'Cibersegurança: uma visão sistêmica rumo a uma proposta de Marco Regulatório para um Brasil digitalmente soberano' (peça 208, p. 12), a soberania digital refere-se à



capacidade de uma dada entidade para exercer agência (tomar decisões e agir de forma autônoma) e capacidade regulatória (estabelecer e fazer cumprir regras e normas) sobre dados e infraestruturas digitais. A soberania digital deve, portanto, ser vista como a capacidade de uma nação de entender o funcionamento da tecnologia digital e ter um controle efetivo sobre as infraestruturas e dados digitais.

129. O livro destaca três dimensões fundamentais da soberania digital: autodeterminação; cibersegurança; e capacidade de explorar economicamente, estrategicamente e tecnologicamente os dados pessoais e críticos (peça 208, p. 56-58).

130. A **autodeterminação** significa determinar livremente seu desenvolvimento econômico, político, social e cultural.

131. A dimensão da **cibersegurança** significa ser capaz de controlar e proteger suas próprias infraestruturas críticas, suas redes eletrônicas, seus bancos de dados e as infraestruturas políticas que permitem a governança do país.

132. Já o **controle sobre dados pessoais e críticos** é a capacidade de explorá-los economicamente, estrategicamente e tecnologicamente, ao invés de oferecer esses ativos valiosos para atores estrangeiros sem entender seu verdadeiro valor.

133. O que se viu até aqui evidencia que golpes e fraudes digitais provocam desgaste emocional e perda de tempo às vítimas para restabelecer sua situação jurídica e patrimonial pré-golpe.

134. À medida que fraudes e golpes digitais se tornam uma indústria lucrativa para criminosos, as vítimas estão vivenciando a realidade exatamente oposta: o desgaste mental aos cidadãos leva potencialmente à perda de produtividade, ao aumento do número de atendimentos no Sistema Único de Saúde (SUS), a desconfiância das comunicações legítimas e à redução no uso da Internet.

135. Em especial, os golpes são um fator de desaceleração da transformação digital, pois a diminuição da adesão aos serviços públicos digitais reduz o retorno esperado das políticas do Estado (Lei do Governo Digital - Lei 14.129/2021, Estratégia Nacional de Governo Digital – ENGD, e Estratégia Federal de Governo Digital - EFGD). Além disso, a diminuição da confiança na Internet leva à redução da atividade econômica digital.

136. Entende-se, portanto, que fraudes e golpes ameaçam a soberania digital do Brasil, em especial no tocante à **dimensão de cibersegurança**. A proteção inadequada dos cidadãos leva a uma situação de vulnerabilidade a ataques, que são perpetrados com frequência no Brasil. Uma economia e uma sociedade constantemente afetadas por golpes não podem ser chamadas de digitalmente soberanas.

137. Dessa forma, conclui-se que, além de afetar o bolso e a mente dos cidadãos, **o cenário de golpes e fraudes digitais impacta negativamente na economia do país, o que é um ataque direto à soberania digital**.

138. Na auditoria para avaliação da Política Nacional de Cibersegurança (Acórdão 2.430/2024-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler) constatou-se que a soberania digital, a confiança no ambiente digital e a aceleração da transformação digital no Brasil podem ser negativamente impactadas devido à falta de priorização pelo Estado do tema segurança cibernética.

139. As **evidências** que suportam o achado estão presentes no PT05 - Relevância e tendência das fraudes digitais, PT08 - Impacto das fraudes no cidadão e PT20 - Relato da vítima do golpe do falso auditor do TCU, conforme peças 220, 231 e 240 respectivamente.

140. De acordo com o raciocínio exposto, os seguintes pontos resumem os efeitos dos golpes digitais no país:

Figura 36: Impactos dos golpes digitais na mente dos cidadãos

Fonte: Equipe de auditoria.

141. Tal cenário evidencia a importância de esforços nacionais de coordenação e a adoção, pelas organizações públicas, de ações preventivas e reativas capazes de reduzir a ocorrência dos golpes, que é o tema avaliado no achado subsequente.

142. Ante o exposto, **propõe-se** que:

142.1. a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) encaminhe cópia do relatório para as organizações listadas no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**;

142.2. a AudTI seja autorizada a divulgar as informações constantes desta auditoria, por meio de ficha-síntese, palestras e eventos, de forma que a sociedade passe a ter acesso à informação sistematizada deste relatório, com o objetivo de ter elementos para decidir pela priorização ou não da prevenção e do combate a golpes digitais.

4. O COMBATE AOS GOLPES DIGITAIS NÃO ESTÁ NA AGENDA GOVERNAMENTAL

143. A agenda governamental é constituída pelo conjunto de problemas públicos reconhecidos como prioritários e de maior relevância pela sociedade e pelo governo, e que deverão ser solucionados com maior urgência. Ou seja, a agenda governamental contempla o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento.

144. Uma vez que o problema tenha entrado na agenda governamental, o próximo passo consiste na formulação, ou identificação, de possíveis alternativas de tratamento. O principal objetivo desta fase é o de avaliar custos, benefícios e riscos de formas alternativas de tratamento do problema público, de modo a explicitar potenciais efeitos, compensações e impacto da escolha, fornecendo uma base objetiva de evidências para os tomadores de decisão.

4.1. A ESTRATÉGIA DE COMBATE A GOLPES DIGITAIS PERMANECE CONCEITUAL, POIS NÃO HÁ AÇÕES PRÁTICAS COORDENADAS

145. A estratégia governamental para enfrentar as ameaças cibernéticas, inclusive as que causam os golpes digitais por personificação governamental, é composta pelos seguintes documentos:

145.1. Política Nacional de Cibersegurança - PNCiber (Decreto 11.856/2023), com a finalidade de orientar a atividade de segurança cibernética no País;

145.2. Estratégia Nacional de Cibersegurança – E-Ciber (Decreto 12.573/2025), que estabelece cinco eixos para organizar os esforços para alcançar os objetivos da PNCiber;

145.3. Plano Nacional de Cibersegurança, previsto no Decreto 11.856/2023, art. 6º, I, e Decreto 12.573/2025, art. 11, sem evidência de publicação oficial até a conclusão deste relatório.

146. Cabe registrar que a PNCiber, e, por consequência, os seus desdobramentos, não atendem aos requisitos de uma política capaz de alcançar sua finalidade devido à (Acórdão 2.430/2024-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler):

146.1. abrangência do documento ser federal e não nacional, sendo que o problema é nacional, e não



federal;

146.2. *inexistência de organização ou setor encarregado com autoridade e prerrogativas suficientes para executar a política (observa-se que os decretos estabelecem o que fazer, quem aconselhará – o Comitê Nacional de Cibersegurança – CNCiber, mas não define quem executará a política).*

147. *Como os golpes digitais inserem-se no escopo da segurança cibernética, essas limitações da PNCiber (parágrafos 146.1 e 146.2) dificultam o enfrentamento do problema no país, uma vez que os instrumentos decorrentes dela (art. 4º do Decreto 11.856/2023) herdam as mesmas limitações da política.*

148. *De acordo com o relatório do Government Accountability Office (GAO), ‘Actions Needed to Improve Complaint Reporting, Consumer Education, and Federal Coordination to Counter Scams’, uma estratégia abrangente em nível federal para guiar as organizações no combate a golpes é um tipo de mecanismo de coordenação interagências — tipicamente, um documento ou iniciativa — que fornece uma estrutura ampla para abordar questões que abrangem organizações federais e outros níveis e setores do governo. As características desejáveis em uma estratégia incluem funções organizacionais claras, metas, objetivos e medidas de desempenho para avaliar e monitorar os resultados.*

149. *Ademais, a definição das funções organizacionais envolve a identificação de entidades (organizações públicas federais, estados da federação, iniciativa privada etc.) e suas respectivas responsabilidades. As metas abordam o que a estratégia está tentando alcançar, os objetivos ajudam a traçar os passos necessários para alcançar esses resultados, e as medidas de desempenho fornecem a prestação de contas para a obtenção dos resultados. Além disso, uma estratégia deve identificar os recursos necessários e quaisquer mudanças legislativas, regulatórias ou administrativas para auxiliar na sua implementação. Dessa forma, uma estratégia única e abrangente para combater golpes digitais facilitaria o alinhamento e a coordenação das atividades que as organizações públicas precisam executar e ajudaria a evitar que os cidadãos se tornassem vítimas desses golpes.*

150. *Adotando como referência o relatório do GAO citado no parágrafo 148, **quando o Brasil tiver uma PNCiber com os requisitos para atender às necessidade dos país**, a E-Ciber atenderá aos requisitos conceituais para ser uma estratégia governamental de combate a golpes digitais, pois possui como um dos eixos temáticos a proteção e conscientização do cidadão e da sociedade, abrangendo: serviços de apoio às vítimas de ilícitos praticados no ciberespaço; prevenção e combate aos cibercrimes e às fraudes digitais; e estímulo ao aprimoramento dos canais para notificação de cibercrimes entre outros (Decreto 11.856/2023, arts. 3º e 4º).*

151. *No entanto, não há Plano Nacional de Cibersegurança, documento que deve traduzir a E-Ciber em iniciativas estratégicas específicas, isto é, ações concretas, tampouco seu cronograma de execução (peça 215, p. 4). As ações devem ter alcance nacional e articular atores de todas as esferas, poderes e iniciativa privada, para estruturar o combate a golpes digitais contra a sociedade brasileira.*

152. *A E-Ciber, então, além de não possuir abrangência nacional, permanece conceitual, não havendo previsão de quais ações práticas serão tomadas nem quando, podendo resultar em:*

152.1. *fragmentação dos esforços entre as organizações públicas;*

152.2. *dificuldade de estabelecer clareza de papéis e responsabilidades para as ações de combate aos golpes;*

152.3. *ineficiência sistêmica na proteção do cidadão contra os golpes digitais.*

153. *Em 27/5/2025, o CNCiber instituiu um grupo de trabalho temático, por meio da Resolução - CNCiber 8/2025, com o objetivo de elaborar um Plano Nacional de Cibersegurança. De acordo com a resolução, o prazo de duração seria de até quatro meses e poderia ser prorrogado por até três meses, mediante justificativa do coordenador e autorização do Presidente do CNCiber, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). De acordo com o art. 3º da Resolução-CNCiber 8/2025, o grupo de trabalho temático seria coordenado pelo GSI/PR.*

154. *Conforme Nota Técnica 13/2025/CGGSI/DSI/SSIC/GSI/PR, de 19/12/2025 (peça 215, p. 4), o GSI/PR informou que o referido plano estava em elaboração.*

155. *Na ausência de organização ou setor com mandato para coordenar a execução nacional da PNCiber, o GSI/PR passa a ser o responsável por coordenar, apenas para o poder executivo federal, as atividades de segurança da informação e de segurança cibernética (Lei 14.600/2023, art. 8º, IV).*

156. *O órgão enfrenta dificuldades significativas nas orientações de combate a golpes e fraudes digitais, **que são de responsabilidade direta dos órgãos e entidades afetados**, relatando, em reunião realizada em 26/11/2025 e na resposta ao Ofício AudTI 443/2025 (peça 215), as seguintes:*

156.1. *insuficiência de recursos financeiros, decorrentes de limitações estruturais e orçamentárias do*



GSI/PR, especialmente na ação orçamentária 21AP, que é considerada incipiente para cobrir investimentos em tecnologia e apoio aos órgãos;

156.2. *insuficiência de recursos humanos especializados e quadro de pessoal reduzido (apenas 35 profissionais) para atender a uma estrutura de dois departamentos e quatro coordenações-gerais, além da dificuldade em requisitar novos servidores especializados;*

156.3. *rápida evolução das ameaças e ataques no ciberespaço, exigindo atualização constante que a estrutura atual não consegue acompanhar plenamente;*

156.4. *baixa adesão à Rede Federal de Gestão de Incidentes Cibernéticos (Regic) já que muitos órgãos públicos ainda não teriam realizado a adesão (inclusive grandes órgãos), o que prejudicaria a capacidade de resposta coordenada a golpes digitais e limitaria a atuação do GSI em ações de prevenção e takedown, dificultando a identificação e mitigação de golpes relacionados a programas governamentais;*

156.5. *ausência de metas e ações concretas, pois embora exista a E-Ciber, como ela não detalha metas específicas ou orientações concretas para a prevenção e resposta a golpes digitais, as ações acabam sendo pontuais e descoordenadas (a criação de um documento estratégico que defina responsabilidades claras para cada órgão é apontada como essencial);*

156.6. *falta de ferramentas automatizadas para monitoramento e detecção de golpes digitais seria um grande obstáculo (muitos órgãos públicos não possuem sistemas para identificar e remover conteúdos fraudulentos de forma eficiente, o que limita a capacidade de monitorar a Internet em busca de usos indevidos de marcas institucionais);*

156.7. *desafios na coordenação interinstitucional entre os diversos órgãos que têm papel relevante no combate a golpes digitais, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, Anatel, Banco Central do Brasil e Polícia Federal, destacando que, sem uma estratégia integrada e responsabilidades claras, a articulação entre as organizações ficaria comprometida.*

157. *Como consequência desse cenário, tem-se:*

157.1. *redução da capacidade de o GSI/PR orientar e apoiar efetivamente os órgãos afetados por golpes e fraudes;*

157.2. *prejuízo às iniciativas de capacitação técnica e à educação da sociedade brasileira sobre segurança cibernética;*

157.3. *fragilização da proteção a públicos mais expostos, como crianças, adolescentes e idosos, que carecem de políticas de prevenção robustas;*

157.4. *a falta de verba impede a aquisição de ferramentas modernas essenciais para a mitigação de crimes cibernéticos;*

157.5. *a baixa adesão à Rede Federal de Gestão de Incidentes Cibernéticos prejudica o fortalecimento da parceria entre o Governo Federal, entes federativos e o setor privado, impedindo a elevação da maturidade cibernética do país.*

158. *Diante disso, conclui-se pela existência do seguinte risco ao Estado brasileiro:*

*A ausência de Plano Nacional de Cibersegurança, com ações de alcance nacional para estruturar o combate a golpes digitais contra a sociedade brasileira, **leva à** insuficiência de práticas de combate a golpes digitais, **as quais, combinadas com** o aumento dos golpes digitais, **leva a** danos financeiros e à saúde dos brasileiros, **o que impacta negativamente a** soberania digital, **a** confiança no ambiente digital **e a** aceleração da transformação digital no país.*

159. *Considerando que: (i) nos termos do art. 11 do Decreto 12.573/2025, o Plano Nacional de Cibersegurança será proposto pelo CNCiber e submetido à aprovação do Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e (ii) nos termos do art. 7º, inciso I, do Decreto 11.856/2023, o CNCiber é presidido por representante do GSI; conclui-se que a responsabilidade de induzir e liderar a elaboração do Plano Nacional de Cibersegurança deve ser atribuída ao cargo de Ministro do GSI, que tem governança sobre o processo inclusive a etapa de articulação para aprovação dos quatorze órgãos da administração federal direta que integram o CNCiber.*

160. *Ante o exposto, a AudTI propõe **determinar** ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que, no prazo de noventa dias, adote as medidas necessárias para a aprovação do Plano Nacional de Cibersegurança, tendo em vista o esgotamento do prazo estabelecido pela Resolução - CNCiber 8/2025, art. 4º, para a conclusão dos trabalhos do grupo temático constituído para elaboração do referido plano, informando ainda que será proposta a inclusão do risco a seguir na Lista de Alto Risco do TCU (parágrafos 158). Além disso, propõe-se **recomendar** ao GSI que inclua no Plano Nacional de Cibersegurança iniciativas estratégicas específicas de combate a golpes digitais no país, em especial por personificação*

governamental, podendo utilizar como insumo as práticas de outros países relatadas no subcapítulo 4.5 do relatório da equipe de auditoria.

161. Espera-se que a implementação da determinação gere os seguintes **benefícios**:

161.1. fortalecimento do combate a golpes digitais na agenda governamental;

161.2. implementação de ações coordenadas específicas de proteção e conscientização do cidadão e da sociedade, que podem ser padronizadas, mensuráveis e programadas;

161.3. fortalecimento da soberania digital do país.

4.2. O QUE DEVE SER FEITO PELO ESTADO PARA PROTEGER SEUS CIDADÃOS

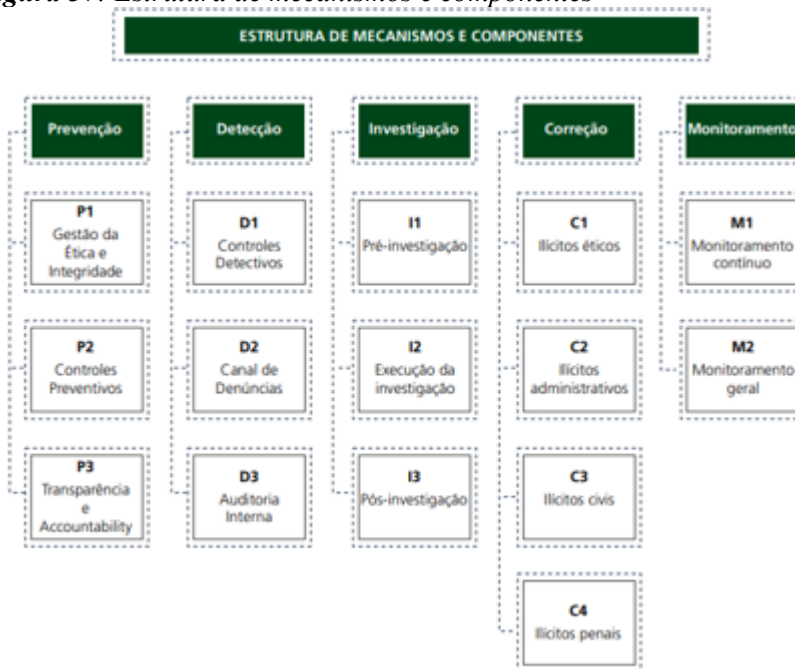
162. Dada a relevância do tema de golpes digitais no país (parágrafo 64) e devido aos números expressivos de utilização da Internet, em especial o uso de serviços digitais (parágrafo 88), é esperado que as organizações públicas adotem medidas de proteção aos golpes.

163. A equipe de auditoria não identificou qualquer modelo de referência para implementação ou avaliação das ações (controles) de combate a golpes digitais direcionados às organizações públicas.

164. Dessa maneira, a equipe elaborou modelo próprio para avaliar as organizações auditadas com respeito ao gerenciamento de riscos relacionados a golpes digitais por meio de personificação governamental direcionados aos cidadãos, sendo utilizado como critério base o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU (RCFC).

165. O RCFC é estruturado em cinco **mecanismos** de combate à fraude e corrupção: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento. A cada mecanismo foi associado um conjunto de **componentes** (P1, P2, P3, D1, D2 etc.) que contribuem direta ou indiretamente para o alcance do seu objetivo. Por sua vez, a cada componente foi associado um conjunto de **práticas**. As práticas são o detalhamento das atividades no seu nível mais operacional, conforme figura a seguir:

Figura 37: Estrutura de mecanismos e componentes



Fonte: Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, p. 33.

166. A equipe selecionou quatro dos cinco mecanismos de avaliação para esta auditoria: prevenção, detecção, investigação e monitoramento. Os motivos que levaram à exclusão da 'correção' são a sobreposição com os objetivos da Auditoria sobre a Proteção da Pessoa Idosa contra os golpes digitais (Acórdão 2.875/2025-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes) e o foco no que as organizações auditadas podem fazer para lidar com golpes digitais, independentemente do que pode ocorrer na esfera criminal (correção).

167. O RCFC é focado em fraude e corrupção em geral, aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Dessa forma, a equipe de auditoria utilizou outros critérios para ajustar o RCFC ao contexto de golpes digitais, quais sejam:

167.1. Framework, Guias e Modelos do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI);

167.2. as normas ABNT NBR ISO/IEC 27002 e 27005;

167.3. o Decretos 9.203/2017;

- 167.4. a Instrução Normativa - GSI/PR 6/2021;
 167.5. as Recomendações 4, 5, 6 e 7/2025 do CTIR Gov; e
 167.6. Special Publication 800-50 e Cybersecurity Framework (CSF) do NIST.
 168. A utilização do RCFC, combinado com os critérios acima resultou no Modelo de Combate a Golpes Digitais da **Figura 38**.

Figura 38: Modelo com práticas para Combate a Golpes Digitais



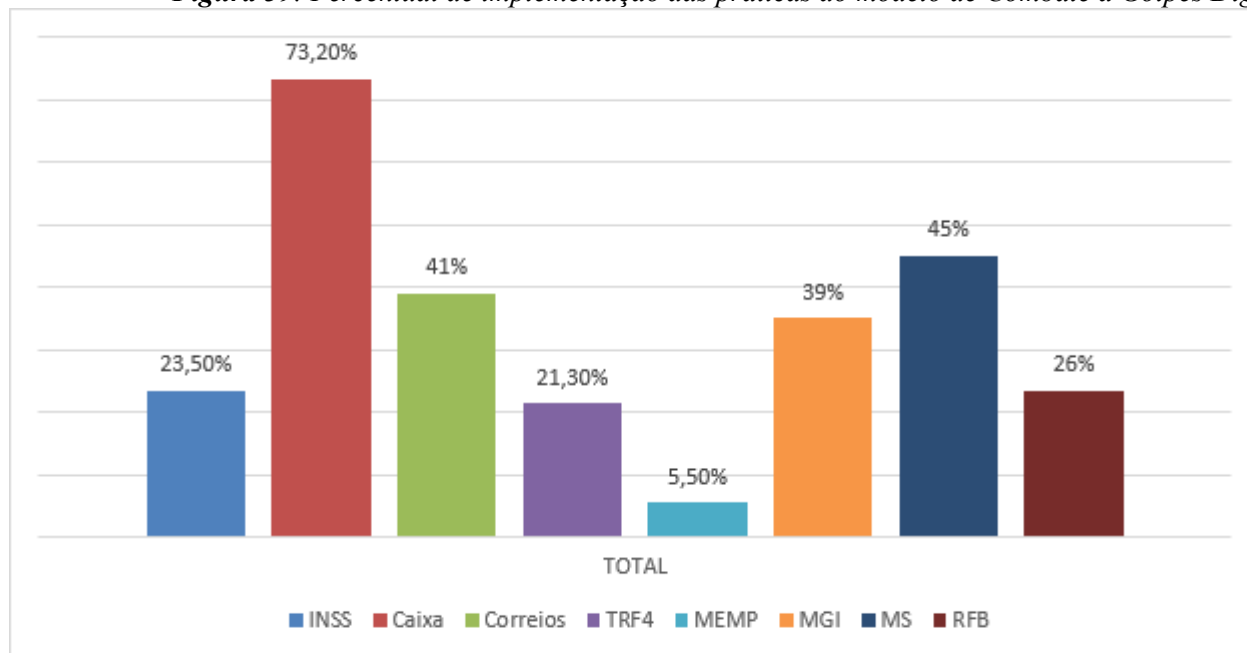
Fonte: Equipe de auditoria.

169. Com base nos controles do RCFC adaptados pelos critérios de segurança da informação e segurança cibernética existentes, a equipe de auditoria elaborou um questionário com mais de trinta controles para avaliar a atuação das organizações no combate a golpes digitais (peça 221).

170. Até que o instrumento derivado da PNCiber determine outro, **este modelo pode ser usado como referência para as ações que as organizações devem executar para proteger os cidadãos brasileiros contra os golpes digitais por meio de personificação governamental** (peça 221) (Erro! Fonte de referência não encontrada.).

4.3. ORGANIZAÇÕES ATUAM DE FORMA INSUFICIENTE PARA COMBATER OS GOLPES DIGITAIS

171. Sete das oito organizações avaliadas não alcançaram 50% de implementação das 31 práticas do modelo de combate a golpes digitais (peças 222-229 e 302-304), conforme mostra a **Figura 39**, evidenciando deficiência no gerenciamento dos riscos de golpes digitais por meio de personificação digital.

Figura 39: Percentual de implementação das práticas do modelo de Combate a Golpes Digitais

Fonte: Equipe de auditoria

172. Dos resultados, destaca-se como componente menos implementado o de gestão de riscos (peça 301, p. 2), o que **evidencia que a maioria das organizações sequer considerou o risco de golpes digitais contra os usuários de seus serviços na sua agenda.**

173. Outro componente pouco implementado são os Controles Proativos, composto pelo monitoramento contínuo da Internet (mídias sociais, Dark Web, fóruns etc.) em busca de utilizações indevidas de marca e identidade; e pela utilização de serviços de inteligência de ameaças para coletar informações e dados sobre as táticas utilizadas por golpistas (peça 301, p. 2).

174. A falha em monitorar a Dark Web, fóruns e mídias sociais significa que a organização não consegue identificar a criação de domínios, sites e perfis falsos quando o golpe é orquestrado. Nesse cenário, a detecção é deixada a cargo das vítimas (reativa), e não de ferramentas automatizadas de segurança (proativa). Dessa forma, há o risco de uma resposta tardia, uma vez que a organização só toma conhecimento do golpe e adota medidas para respondê-lo quando/se as vítimas começam a denunciar. Por outro lado, a não utilização de serviços de inteligência de ameaças indica que a organização não possui os dados técnicos essenciais para atualizar seus próprios sistemas de defesa (ex: bloquear Ipês e URLs maliciosas em firewalls). Sem essa inteligência, a organização é incapaz de reconhecer tendências de ataques e se defender contra a evolução das táticas utilizadas pelos golpistas de forma efetiva.

175. A Investigação também é um componente pouco implementado. Seis organizações não possuem processo formalmente instituído de investigação de golpes digitais (peça 301, p. 4). Ademais, quando realizada, a investigação não inclui a coleta e preservação de evidências digitais (ex: URL, IPs, cabeçalhos de e-mail, metadados) de forma a garantir sua integridade para futuras ações legais. Além disso, quatro organizações não estabeleceram processo de takedown para agilizar a remoção de conteúdo fraudulento (peça 301, p. 4).

176. Sem esses elementos, a organização não consegue fornecer as provas necessárias para a remoção do conteúdo fraudulento, seja por meio de notificação direta aos provedores de serviço (hospedagem) ou registradores de domínio, ou por uma solicitação judicial. Dessa forma, a investigação fica limitada ao registro inicial e reativo das denúncias realizadas pelos cidadãos.

177. Apesar de todas as organizações oferecem canais de denúncia (peças 222 a 229), destacam-se algumas deficiências relativas a esse componente, em especial com relação ao Controle 18 – ‘A organização oferece canais de fácil acesso para que os cidadãos reportem tentativas de golpe digital por meio de personificação governamental?’. O INSS (peça 224, p. 13-14), MGI (peça 226, p. 19), MS (peça 227, p. 14) e a RFB (peça 228, p. 15-16) informaram que utilizam a plataforma Fala.BR da Controladoria-Geral da União (CGU), porém, seu acesso não é intuitivo para quem precisa reportar golpes digitais, uma vez que, entre os possíveis assuntos que o cidadão precisa escolher na plataforma para fazer a denúncia, não há a possibilidade de escolher ‘golpe’, ‘fraude’ ou ‘estelionato digital’.

178. Já o MEMP (peça 225, p. 14-15) e o TRF4 (peça 229, p. 14) informaram que possuem plataforma



de denúncia própria, contudo apresenta limitação similar ao Fala.BR, pois não é possível fazer denúncia com assunto específico relacionado a golpes.

179. Essa ausência de categorização específica pode gerar dúvidas quanto à adequação do registro e receio de que a denúncia não seja tratada adequadamente pela organização. A existência de canal de denúncia sem fluxo com orientações claras sobre quais informações devem ser fornecidas (exemplo: links, capturas de tela, endereços de e-mail e valores envolvidos) resulta em registros incompletos e dificulta a posterior investigação, limitando a capacidade de resposta das organizações.

180. Além disso verificou-se que o acesso ao canal de denúncia não é intuitivo para os cidadãos vítimas de golpes digitais. Há uma carência de recursos visuais explícitos ou alertas destacados nos sites oficiais das organizações que direcionem o cidadão para os canais de denúncia especificamente para denunciar golpes. A falha em comunicar de forma clara a finalidade do canal reduz a probabilidade de o cidadão registrar uma denúncia.

181. Considerando que canal de denúncia é um mecanismo importante no enfrentamento a golpes digitais, propõe-se recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU) que adeque a plataforma Fala.BR para adicionar assunto específico sobre golpes ou fraudes digitais no registro de uma denúncia.

182. Quanto à necessidade de oferecer canais de fácil acesso para denúncia, de acordo com o art. 6º, XI, do Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, cabe à Secretaria de Comunicação Social (Secom) definir diretrizes para a comunicação digital nos sítios e portais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Dessa forma, propõe-se recomendar à Secretaria de Comunicação Social que defina diretrizes quanto à necessidade de que os portais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal adicionem recursos visuais explícitos ou alertas destacados em seus sites oficiais para direcionar o cidadão ao canal apropriado para reportar tentativas de golpe digital.

183. As avaliações individuais das oito organizações auditadas podem ser consultadas nas peças 222-229 e 302-304.

184. As **principais dificuldades** relatadas pelas organizações na implementação das práticas de combate a golpes digitais foram (consolidação das informações dos QACIs e entrevistas na peça 238):

184.1. escassez de recursos humanos especializados;

184.2. limitação de recursos financeiros;

184.3. ausência de processos bem definidos;

184.4. ausência de ou limitações quanto às ferramentas tecnológicas para detectar fraudes e uso indevido de marca;

184.5. complexidade do ambiente tecnológico;

184.6. alto grau de sofisticação e mutação constante das técnicas utilizadas pelos criminosos;

184.7. baixa conscientização digital de parte dos usuários: especialmente entre grupos em situação de vulnerabilidade social, o que aumenta a exposição a golpes e reduz a eficácia das campanhas preventivas;

184.8. lacunas na tipificação penal e na articulação entre órgãos competentes, o que compromete a efetividade das sanções;

184.9. limitações técnicas e de infraestrutura para identificar e rastrear os autores e as origens dos ataques;

184.10. resposta predominantemente reativa: a ausência de monitoramento contínuo e ferramentas preditivas faz com que muitas ações ocorram apenas após a materialização dos incidentes;

184.11. disseminação instantânea de conteúdos fraudulentos nas plataformas digitais;

184.12. legislação desatualizada: há necessidade de ampliar a tipificação dos crimes digitais, de modo a acompanhar a evolução tecnológica e as novas modalidades de fraude;

184.13. aplicação lenta da lei: a responsabilização judicial ainda depende de ações conjuntas e interdependentes com órgãos externos, como Polícia Federal e Ministério das Comunicações.

185. Ainda que todas as limitações possam ser consideradas válidas, não se pode afirmar que são impeditivos para a inação das organizações, uma vez que o risco dos golpes digitais de personificação governamental sequer foi considerado pela ampla maioria das organizações fiscalizadas. Somente a atividade de identificação e avaliação do risco permitirá às organizações dimensionarem o quanto as dificuldades listadas de fato são impeditivas para o combate eficaz aos golpes.

186. Como orientação para as organizações públicas que queiram iniciar o mais rápido possível ações de combate a golpes digitais, a equipe sugere, com base em seu julgamento profissional, um conjunto de práticas que as organizações devem implementar prioritariamente.

186.1. Prevenção



186.1.1. *Reforçar os canais e padrões oficiais de contato: realizar campanhas contínuas para reforçar os únicos canais oficiais de comunicação da organização e o padrão de contato estabelecido, deixando claro o que a organização nunca fará (ex: 'Nunca solicitamos pagamento de taxa via Pix/depósito para liberar benefícios ou corrigir pendências');*

186.1.2. *Educar o cidadão sobre como reconhecer um golpe digital;*

186.1.3. *Educar o cidadão como denunciar tentativas de golpes digitais.*

186.2. Detecção e Investigação

186.2.1. *Fazer o cidadão conhecer os canais de denúncia para reportar tentativas de golpe;*

186.2.2. *Monitorar continuamente a Internet (Surface, Deep e Dark Web) para identificar domínios falsos (typosquatting), perfis fakes em redes sociais, fake apps em lojas, negociação de credenciais e kits de phishing em fóruns clandestinos;*

186.2.3. *Analisar as descobertas do monitoramento e as denúncias dos cidadãos (confirmar a violação de marca registrada/propriedade intelectual e a hospedagem de conteúdo malicioso), e coletar evidências digitais (URLs, endereços de IPs, cabeçalhos de e-mail);*

186.2.4. *Executar a remoção imediata do conteúdo fraudulento: notificar registradores de domínio, provedores de hospedagem e plataformas digitais. Se necessário, buscar ordem judicial de remoção;*

186.2.5. *Fornecer as evidências digitais coletadas dos golpes para que as autoridades competentes (ex: Polícia Federal e Polícia Civil) possam iniciar a investigação criminal dos autores dos golpes;*

186.2.6. *Notificar o cidadão denunciante sobre o desfecho da investigação e a remoção do conteúdo fraudulento.*

186.3. Monitoramento

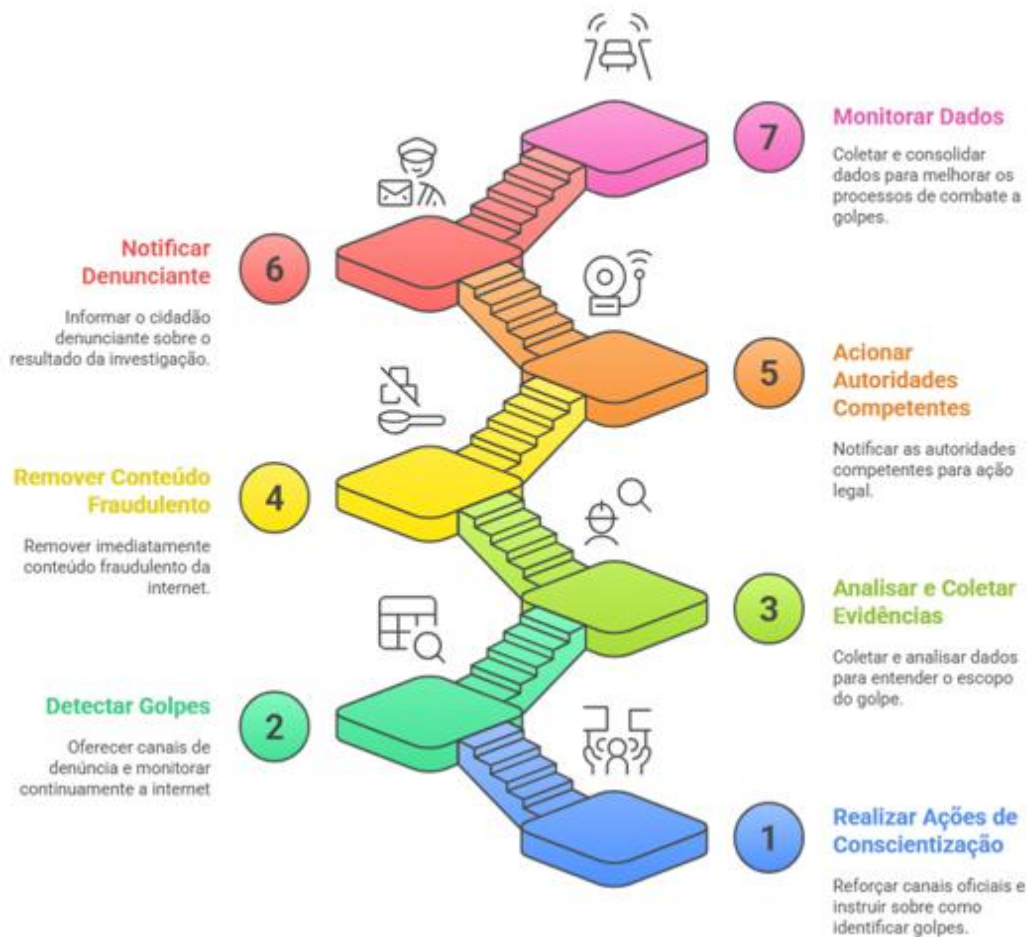
186.3.1. *Coletar e consolidar dados sobre os golpes (volume de denúncias, canais mais usados, público-alvo, perdas financeiras totais);*

186.3.2. *Compartilhar os dados quantificados com autoridades competentes para consolidação nacional de estatísticas de golpe e melhoria das estratégias de combate;*

186.3.3. *Utilizar as estatísticas para direcionar e refinar as campanhas de conscientização e os mecanismos de detecção.*

187. *A **Figura 40** sintetiza esse conjunto prioritário de práticas:*

Figura 40: Conjunto prioritário de práticas de combate a golpes digitais
A Jornada das Organizações no Combate a Golpes Digitais



Fonte: Equipe de auditoria.

188. Para resolver as falhas no gerenciamento de riscos de golpes digitais por meio de personificação governamental, a AudTI **propõe recomendar** individualmente a cada uma das sete organizações a seguir que implementem as práticas (controles) necessárias para reduzirem o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental ao nível aceitável estabelecido para suportarem a entrega de serviços e as políticas públicas que executa, podendo utilizar como referência o **Erro! Fonte de referência não encontrada.** (peça 221), em especial as práticas prioritárias da **Figura 40** do relatório de auditoria:

188.1. Instituto Nacional do Seguro Social;

188.2. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

188.3. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

188.4. Ministério da Saúde;

188.5. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;

188.6. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

188.7. Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

189. A proposta acima não foi endereçada à Caixa Econômica Federal porque ela alcançou nível elevado de implementação (73%) das boas práticas utilizadas pelo TCU como critério de auditoria.

190. Espera-se que a implementação da recomendação traga os seguintes **benefícios**:

190.1. percepção positiva do cidadão em relação às ações das instituições públicas no combate a golpes digitais;

190.2. melhoria decorrente da implementação dos controles do CSA, conforme PT16 – Inventário de riscos e benefícios dos controles do CSA;

190.3. redução de perdas financeiras dos cidadãos;

190.4. maior estímulo à atividade econômica digital;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

190.5. maior proteção no uso de serviços públicos digitais;

190.6. aumento da credibilidade das instituições públicas, fortalecendo a relação de confiança com a sociedade.

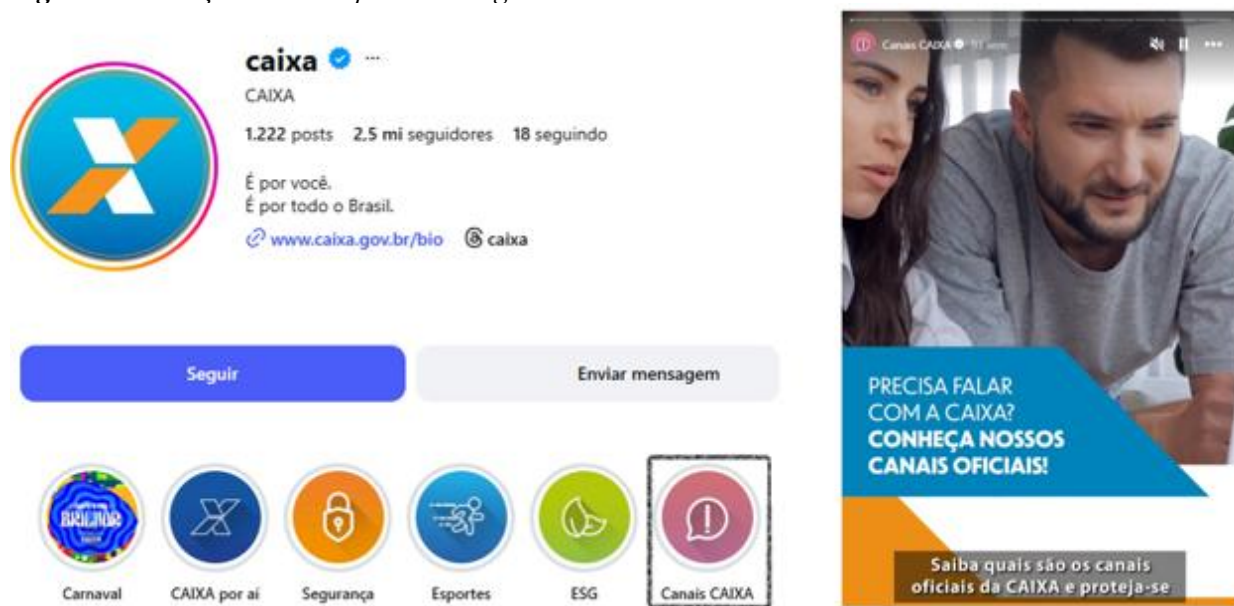
4.4. O QUE JÁ É FEITO POR ALGUMAS ORGANIZAÇÕES

191. Há práticas implementadas nas organizações auditadas que podem inspirar outras organizações na jornada de proteção aos usuários dos seus serviços digitais.

192. Em relação ao controle '4. A organização realiza campanhas ou ações contínuas para conscientizar os cidadãos sobre quais são os canais oficiais de comunicação com a organização?', verifica-se a seguinte implementação:

192.1. a Caixa criou destaque no Instagram informando os canais oficiais de comunicação, inclusive com utilização de vídeo institucional (peça 222, p.6, item 4);

Figura 41: Criação de destaque no Instagram



Fonte: Instagram Caixa.

193. Em relação ao controle '5. A organização realiza campanhas ou ações contínuas para conscientizar os cidadãos sobre como reconhecer golpes digitais que utilizam indevidamente o nome da organização (personificação governamental)?', verificam-se as seguintes implementações:

193.1. a Caixa criou e publicou websérie no Instagram e videos no YouTube para conscientizar seus usuários sobre golpes digitais (peça 222, p.8, item 5);

Figura 42: Exemplo de vídeos institucionais sobre golpes digitais



Fonte: Instagram Caixa e Youtube Caixa.

193.2. em 2024, a Caixa lançou uma campanha publicitária de segurança com o tema 'O golpe não avisa que é golpe', cujo objetivo não foi apenas educar os clientes sobre os riscos existentes, mas também capacitar e equipá-los com as ferramentas necessárias para identificar e evitar atividades fraudulentas. A campanha foi

veiculada em TV aberta, rádio, mídia exterior, Internet e revista, sendo que, somente na TV, mais de 79 milhões de brasileiros foram alcançados, de todas as classes sociais (peça 136);

193.3. a Caixa elaborou de uma cartilha específica sobre golpes para conscientizar os cidadãos (peça 138).

194. Em relação ao controle '6. A organização disponibiliza os materiais sobre como reconhecer e se proteger de golpes digitais em um repositório acessível aos cidadãos?', a Caixa ([clique aqui](#)) e o Correios ([clique aqui](#)) disponibilizaram repositórios de materiais de conscientização para os cidadãos (peça 222, p. 9, item 6 e peça 223, p.12, item 6).

195. Em relação ao controle '14. Existem diretrizes ou políticas internas que proíbem o uso de contas de e-mail pessoais, números de WhatsApp não verificados ou canais não autorizados para comunicações em nome da organização?', cita-se, como exemplo, a Norma da Caixa RH200 - código de ética, conduta e integridade da caixa, item 6.1.2.5, que contém diretrizes explícitas proibindo o uso de contas de e-mail pessoais, números de WhatsApp não verificados ou canais não autorizados para comunicações em nome da organização (peça 222, p. 14-15, item 14).

196. Em relação ao controle '18. A organização oferece canais de fácil acesso para que os cidadãos reportem tentativas de golpe digital por meio de personificação governamental?', a Caixa (Canal de denúncia da Caixa) e os Correios (Canal de denúncia dos Correios) possuem canal para receber denúncias de fraude (peça 222, p. 18, item 18 e peça 223, p.21-22, item 18). A página inicial dos correios, inclusive, possui ícone que facilita a identificação do canal de denúncia:

Figura 43: Acesso rápido do site dos Correios



Fonte: Correios: <https://www.correios.com.br/>.

197. Considerando a existência das práticas acima e o impacto dos golpes digitais para as organizações públicas (parágrafo 64), entende-se ser necessário que os órgãos governantes superiores (OGS) divulguem as boas práticas acima e orientem nos seus respectivos segmentos sobre a necessidade de adotarem medidas para enfrentamento aos golpes digitais.

198. Portanto, propõe-se recomendar, ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Secretaria de Governo Digital e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que:

198.1. orientem as instituições sob sua jurisdição ou supervisão administrativa sobre a necessidade de implementarem as práticas (controles) necessárias para reduzirem o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental ao nível aceitável estabelecido para suportar a entrega de serviços e as políticas públicas que executam, podendo utilizar como referência o APÊNDICE X – MODELO COM PRÁTICAS PARA COMBATE A GOLPES DIGITAIS (peça 221), em especial as práticas prioritárias da **Figura 40** do relatório da equipe de auditoria;

198.2. divulguem as ações descritas no item 4.4 do relatório de auditoria, com vistas a sua disseminação para o melhor enfrentamento dos golpes digitais.

4.5. HÁ PAÍSES QUE IMPLEMENTAM ESTRATÉGIAS ABRANGENTES COM AÇÕES PRÁTICAS DE COMBATE a golpes

199. Alguns países como o Reino Unido, Austrália e Singapura desenvolveram e implementaram estratégias governamentais abrangentes para combater fraudes e golpes.

200. No Reino Unido, o governo adota múltiplas estratégias que se complementam. As principais são:

200.1. **Fraud Strategy: stopping scams and protecting the public** - Publicada pelo Home Office (HO), esta é a estratégia principal, focada em proteger cidadãos e empresas. A meta era reduzir a fraude em 10% em relação aos níveis de 2019 até dezembro de 2024. Seus três pilares são: responsabilizar criminosos, impedir fraudes e capacitar o público;



200.2. **Cross Government Counter Fraud Functional Strategy 2024-2027** - Publicada pela Public Sector Fraud Authority (PSFA), esta é uma estratégia interna para proteger o setor público e visa combater as fraudes em quatro frentes: evitar fraudes; investigar criminosos; capacitar vítimas; e fortalecer as defesas governamentais. A estratégia tem cinco objetivos para 2024-2027, incluindo capacitar a força de trabalho, usar dados e tecnologia de forma eficiente e criar uma cultura de combate à fraude.

201. A PSFA é uma agência criada para liderar o combate à fraude dentro do governo. Ela trabalha para proteger o dinheiro público, garantindo que os departamentos governamentais tenham as ferramentas e os processos necessários para combater golpes. A PSFA está vinculada ao Gabinete do Primeiro-Ministro, o que lhe confere grande autoridade.

202. O National Cyber Security Centre (NCSC) é a autoridade técnica nacional para segurança cibernética e tem o poder de investigar e remover sites fraudulentos. Essa agência possui um portal para os cidadãos reportarem e-mails suspeitos. O NCSC analisa o e-mail suspeito e quaisquer sites vinculados a ele e poderá bloquear o endereço de origem do e-mail, para que ele não possa mais enviar e-mails; trabalha com empresas de hospedagem para remover links para sites maliciosos; e conscientiza sobre e-mails suspeitos comumente relatados e os métodos utilizados (por meio de parceiros).

203. Nos demais casos, a exemplo de perdas financeiras, o Action Fraud, centro nacional de denúncias de fraudes do Reino Unido e operado pela City of London Police, é o local para onde os cidadãos e empresas devem reportar qualquer tipo de fraude ou crime cibernético, facilitando a coleta e análise das informações. O Action Fraud não é um órgão de investigação. Sua principal função é coletar e registrar os relatórios de fraude. Quando uma pessoa denuncia um golpe, sua ocorrência é registrada e recebe um número de referência do crime. Todos os relatórios feitos ao Action Fraud são enviados para o NFIB, que faz parte da City of London Police.

204. O NFIB (National Fraud Intelligence Bureau) é o centro de inteligência policial para fraudes e crimes cibernéticos. O NFIB recebe e analisa os relatórios do Action Fraud e busca padrões em milhares de casos para identificar grandes redes criminosas. Com base em sua análise, ele envia pacotes de inteligência para as forças policiais locais, que então conduzem as investigações. As informações coletadas e analisadas pelo NFIB ajudam a moldar a estratégia nacional de combate à fraude, fornecendo dados sobre a escala e a natureza da criminalidade.

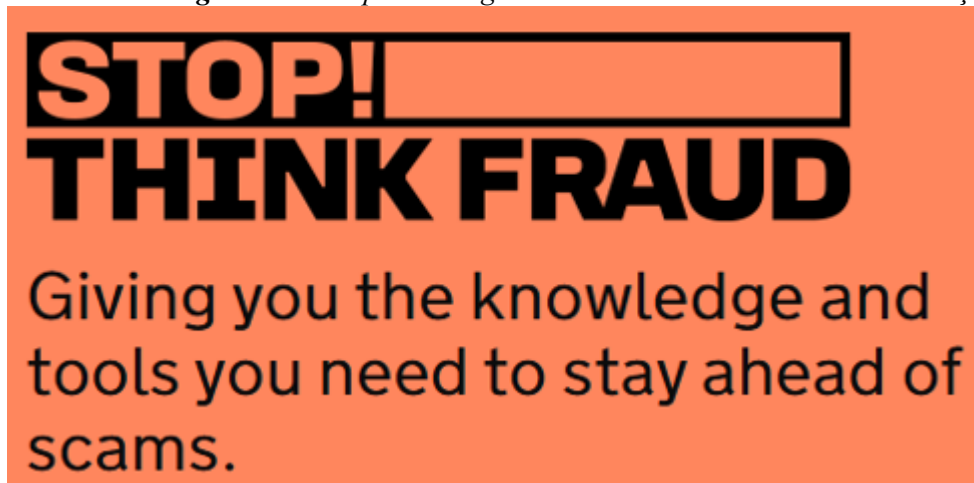
205. Em resumo, enquanto o Action Fraud é a porta de entrada para as denúncias, o NFIB é a unidade de inteligência que analisa essas denúncias e as transforma em informações úteis para que as autoridades possam combater a fraude de forma mais eficaz.

206. Além das estratégias, papéis e responsabilidades definidas, três ações do Reino Unido estão descritas a seguir.

207. A primeira é o **número de telefone 159**, uma iniciativa para combater golpes financeiros, especialmente aqueles que utilizam chamadas telefônicas. Ele foi criado pela organização Stop Scams UK, uma **colaboração entre os principais bancos, empresas de telecomunicações e de tecnologia do país**. O 159 funciona como um 'atalho de segurança' para o departamento de fraude do banco da vítima. A ideia por trás do serviço é que, se uma pessoa receber uma chamada suspeita de alguém que diz ser do seu banco — mesmo que pareça legítima — essa pessoa deve desligar e ligar para o 159. Em vez de discar o longo número de telefone do seu banco (que um golpista poderia tentar falsificar), o 159 conecta de forma automática e segura ao seu banco. O serviço funciona de forma semelhante a números de emergência, como o 999 para a polícia, e não pode ser falsificado por criminosos.

208. A segunda iniciativa é o **'Stop! Think Fraud'**, uma campanha nacional de conscientização antifraude do **governo** do Reino Unido. Lançada em março de 2024, a iniciativa foi criada para unificar a mensagem de combate à fraude em todo o país e capacitar o público a se proteger. O principal objetivo da campanha é educar as pessoas a reconhecer os sinais de um golpe e incentivá-las a fazer uma pausa antes de agir. A campanha é liderada pelo Ministério do Interior em parceria com a PSFA e a Polícia Britânica. Ela utiliza uma variedade de canais para alcançar o público, incluindo anúncios em TV, rádio, mídias digitais e redes sociais:

Figura 44: Campanha do governo do Reino Unido de conscientização contra os golpes.



Fonte: Governo do Reino Unido. Stop! Think Fraud': <https://stopthinkfraud.campaign.gov.uk>.

209. A terceira iniciativa é o **Online Safety Act 2023**, que impõe uma série de novas obrigações às empresas de mídias sociais e serviços de busca, tornando-os mais responsáveis pela segurança de seus usuários em suas plataformas. A lei obriga os provedores a implementarem sistemas e processos que reduzam os riscos de seus serviços serem usados para atividades ilegais e para remover conteúdo ilegal quando ele aparecer.

210. Por outro lado, diferentemente do modelo do Reino Unido, que estabelece uma estratégia funcional específica para o setor público, as abordagens de Singapura e Austrália focam na coordenação multissetorial (governo-indústria-polícia) para interromper o ciclo do golpe antes que ele atinja o cidadão. No entanto, esses países possuem algumas ações que podem inspirar a ação do Estado brasileiro, como, por exemplo:

210.1. **Controle de identidade de remetente (SMS Sender ID Registry - Singapura):** todas as organizações que pretendem usar IDs de remetente alfabéticos, numéricos ou alfanuméricos em suas mensagens SMS para usuários de celular em Singapura devem primeiro registrar os IDs de remetente por meio do portal SSIR. Todos os IDs de remetente não registrados serão marcados como 'Provável GOLPE' (Likely-SCAM). Tecnicamente, isso impede que criminosos enviem SMS com o nome 'Gov.sg' ou 'Receita', bloqueando a tentativa de personificação antes mesmo de chegar ao celular do usuário;

210.2. **Deteção e desativação proativa de sites maliciosos (Sistema SATIS - Singapura):** utiliza inteligência artificial para detectar e desativar automaticamente sites que imitam portais oficiais de governo, agindo na infraestrutura do golpe e reduzindo o tempo de exposição da vítima à página falsa;

210.3. **ScamShield - Singapura:** aplicativo móvel gratuito desenvolvido para ajudar os cidadãos a se protegerem de chamadas e mensagens de texto fraudulentas. Ele funciona de forma proativa para bloquear golpes, além de conter orientações aos cidadãos;

210.4. **Scams Prevention Framework (SPF) - Austrália:** é uma abordagem formal do governo australiano para combater golpes e fraudes. Ele foi elaborado para criar uma base de princípios e ações que guiam a resposta nacional ao problema, focando em diferentes etapas do ciclo do golpe. O framework (modelo) atua como um guia que estabelece a responsabilidade compartilhada entre o governo, a indústria e a comunidade para combater golpes;

210.5. **National Anti-Scam Centre - Austrália:** é o ponto central da resposta da Austrália contra fraudes e golpes. Ele reúne agências governamentais, a polícia e a indústria privada para compartilhar inteligência e dados;

210.6. **Scamwatch - Austrália:** ferramenta de conscientização pública usada para divulgar informações e alertas sobre golpes. Os cidadãos podem relatar golpes, e o site também funciona como um centro de informações, publicando alertas de golpes e conselhos práticos para o público. O site é o equivalente australiano do Action Fraud do Reino Unido.

5. DA CARACTERIZAÇÃO DO RISCO PARA INCLUSÃO NA LAR

211. A Lista de Alto Risco do TCU (LAR) é um documento dinâmico que cataloga objetivos e áreas de atuação governamental identificados como temas de alto risco.

212. Um tema de alto risco pode envolver um ou mais órgãos, entidades, políticas, programas ou ações governamentais, e seu tratamento pode requerer a coordenação e cooperação entre diversos órgãos e entidades



governamentais. A LAR é atualizada a cada dois anos, com a inclusão de novos temas de alto risco, manutenção de temas já existentes, e exclusão de temas que não mais se caracterizem como de alto risco (Portaria - TCU 81/2024, arts. 1º a 3º).

213. Para ser incluído na LAR, um tema de alto risco deve atender a critérios específicos dispostos no art. 4º da referida portaria:

Art. 4º Para ser incluído na LAR, o tema de alto risco deve atender aos seguintes critérios cumulativamente:

I - ter sido objeto de fiscalização apreciada pelo TCU após a elaboração da última edição da Lista; e

II - afetar mais de um milhão de pessoas ou envolver valores superiores a R\$ 1 bilhão.

214. Esta auditoria teve como objeto o processo de gestão de riscos da comunicação por meios digitais das organizações da Administração Pública Federal (APF) com os usuários dos seus serviços (cidadãos).

215. Dessa forma, esta fiscalização trata de tema já constante na LAR: **Segurança da Informação e segurança cibernética** e a equipe de auditoria entende pertinente sua **manutenção para a versão da LAR de 2026**, com base nos argumentos dos parágrafos seguintes.

216. Esta auditoria evidenciou elementos do seguinte risco (parágrafo 158):

A ausência de Plano Nacional de Cibersegurança, com ações de alcance nacional para estruturar o combate a golpes digitais contra a sociedade brasileira, **leva à insuficiência de práticas de combate a golpes digitais, as quais, combinadas com o aumento dos golpes digitais, leva a danos financeiros e à saúde dos brasileiros, o que impacta negativamente a soberania digital, a confiança no ambiente digital e a aceleração da transformação digital no país.**

217. Destaque-se o impacto do risco evidenciado: comprometimento da soberania digital, da confiança no ambiente digital e da aceleração da transformação digital do país. Trata-se de um risco cujos efeitos são nacionais, uma vez que o próprio tema da auditoria envolve um problema nacional: os golpes digitais, em especial os praticados por meio de personificação governamental.

218. Qualquer pessoa conectada à Internet está exposta ao risco de golpe digital. Golpistas de qualquer lugar do planeta têm a possibilidade de usar de artifícios para enganar os brasileiros que usam serviços digitais públicos ou privados, com uso ou apoio de canais como e-mail, WhatsApp, redes sociais, aplicativos falsos e outros.

219. O tema atende aos critérios de inclusão na LAR previsto no art. 4º supramencionado, pois:

219.1. É objeto da presente fiscalização, atendendo ao requisito do inciso I;

219.2. Afeta mais de um milhão de pessoas, uma vez que, segundo o IBGE, mais de 168 milhões de pessoas com mais de 10 anos acessam a Internet no país (parágrafo 83) e estão expostas a golpes digitais (parágrafo 88), atendendo ao requisito do inciso II;

219.3. Envolve valores superiores a R\$ 1 bilhão, pois, em 2024, os golpes estavam estimados em cerca de R\$ 100 bilhões (item 102), e outras pesquisas recentes (2025) sinalizam que a atividade criminosa não recuou (subcapítulo 3.1), atendendo ao requisito do inciso II;

219.4. Por reduzir a confiança dos cidadãos nas comunicações oficiais e, conseqüentemente, levar à redução do uso dos serviços públicos digitais, trata-se de tema relevante no país.

220. Conforme concluído no item 159, o responsável pela gestão do risco é Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

221. A fiscalização identificou, ainda, outro risco cujos impactos têm conexão com o tema de Segurança da Informação e segurança cibernética (parágrafo 77):

A ausência de controles robustos e eficazes de 'conheça seu cliente' (KYC) em plataformas digitais e redes sociais permite que os anunciantes não estejam obrigatoriamente vinculados a uma identidade civil verificável, o que leva a criação recorrente de contas destinadas à prática de golpes digitais em geral, sem possibilidade de identificar seus proprietários, com conseqüente ocorrência de golpes digitais contra cidadãos brasileiros, o que impacta, de forma negativa, a saúde e as finanças das vítimas, em especial os mais vulneráveis, além da soberania digital do país.

222. O responsável atual pela gestão deste risco, na esfera pública, é a Câmara dos Deputados (parágrafo 78), onde se encontram projetos de lei com dispositivos que acabariam com a causa raiz do risco (ausência de exigência de identificação dos anunciantes com uma identidade civil válida), contribuindo significativamente para a redução da quantidade de golpes que usam anúncios na sua execução.

6. COMENTÁRIOS DOS GESTORES E SUA ANÁLISE

223. Este capítulo do relatório de auditoria atende ao disposto nas Normas de Auditoria do TCU, itens 144 a 148. Também atende ao disposto no art. 14 da Resolução - TCU 315, de 2020, no sentido de oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas da equipe de auditoria,



solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

224. *Dessa forma, a oportunidade de apresentar comentários foi viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização com as propostas de determinação ou recomendação a doze organizações: RFB, INSS, Correios, MGI, Ministério da Saúde, TRF4, MEMP, CGU, CNJ, CNMP, GSI e Secom/PR. Como resultado, as organizações enviaram documentos contendo comentários sobre as conclusões do trabalho, as propostas de encaminhamento e os papéis de trabalho que sustentam os achados, conforme documentos citados no item 1 do PT21 (peça 305, p. 2, item 1).*

225. *O PT21 – Análise dos comentários dos gestores aos resultados preliminares (peça 305) contém a consolidação das análises feitas aos comentários dos gestores e os detalhes das mudanças propostas no relatório de auditoria.*

226. *Em síntese, os comentários sugeriram:*

226.1. *alteração da pontuação de itens do questionário de autoavaliação;*

226.2. *alteração de parágrafo do relatório (parágrafo 159) que faz referência ao GSI como responsável pela inexistência do Plano Nacional de Cibersegurança;*

226.3. *alteração de parágrafo do relatório (parágrafo 7) que faz referência ao GSI como coordenador de ações de prevenção e combate a fraudes e golpes digitais;*

226.4. *alteração da proposta de encaminhamento sobre a aprovação do Plano Nacional de Cibersegurança;*

226.5. *solicitação para que os apontamentos e recomendações constantes do relatório levem em consideração o modelo de gestão adotado pelo Governo Federal, denominado Arranjo Colaborativo;*

226.6. *classificação das peças contendo o questionário de avaliação PT06 - Control Self-Assessment (CSA), PT07 - Matriz de Achados, PT17 - Estatísticas e Conclusões das Avaliações e PT18 - Dificuldades no combate a golpes digitais.*

227. *A equipe analisou o conteúdo enviado pelos gestores (peça 305, p. 5-30, itens 2-4) e:*

227.1. *Acolheu totalmente seis comentários;*

227.2. *Acolheu parcialmente seis comentários;*

227.3. *Não acolheu dois comentários.*

228. *Os ajustes previstos na análise dos comentários foram incorporados à versão final dos questionários de avaliação dos Correios, MGI e RFB (peças 302-304) e a este relatório.*

7. Da classificação das peças

229. *No processo, há informações sobre a implementação, pelas organizações auditadas, de controles relacionados ao combate a golpes digitais por meio de personificação governamental. O conhecimento dessas informações poderia contribuir para que um criminoso planejasse golpes digitais, colocando em risco o bolso e a saúde mental dos cidadãos.*

230. *O inciso III do art. 23 da Lei 12.527/2011 estabelece que são passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população. Dessa forma, as peças com essas informações devem ser classificadas.*

231. *Explicitando os fundamentos legais, a AudTI propõe classificar como sigiloso em grau reservado as peças 43, 45-46, 48, 51, 53, 80-81, 99, 106, 111, 118, 128, 136, 140-141, 157, 159, 165-166, 170, 177-178, 181, 188, 222-229, 237 e 301-304 com fundamento no art. 23, III, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I, e 9º, inciso VII, ambos da Resolução-TCU 294/2018, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do Tribunal de Contas da União (TCU) e das respectivas organizações auditadas, tendo em vista que a divulgação ostensiva destas informações pode colocar em risco a segurança dos cidadãos.*

8. CONCLUSÃO

232. *Trata-se de auditoria operacional com o **objetivo** de promover a melhoria do processo de gestão de riscos da comunicação por meios digitais das organizações da Administração Pública Federal (APF) com os usuários dos seus serviços (cidadãos), para **reduzir os riscos de golpes contra os cidadãos** realizados com uso da imagem das organizações públicas.*

233. *As **principais conclusões**, que são as respostas as questões de auditoria, são as seguintes:*

233.1. *existe ampla maioria da população conectada digitalmente e consumidora de serviços públicos digitais que estão exposta a golpes (parágrafo 88).*

233.2. *a tendência no país é de sofisticação das técnicas utilizadas pelos criminosos e de aumento das fraudes de personificação (parágrafo 64).*

233.3. *a ausência de lei que obrigue as plataformas a identificarem os anunciantes contribui para o*



aumento dos casos de golpes digitais (parágrafo 77).

233.4. *os criminosos roubaram dos brasileiros mais de R\$ 100 bilhões em 2024 por meio de golpes digitais, valor que poderia resolver o problema da fome no Brasil no curto prazo (parágrafos 92 e 102).*

233.5. *a subnotificação dos golpes digitais pelos cidadãos é fator relevante de agravamento do problema (parágrafos 126-127).*

233.6. *os golpes digitais impactam negativamente as emoções, a saúde mental, a confiança e o comportamento dos cidadãos (parágrafo 117).*

233.7. *não há Plano Nacional de Cibersegurança com ações de alcance nacional para estruturar o combate a golpes digitais contra a sociedade brasileira (parágrafo 151).*

233.8. *o combate aos golpes digitais não está na agenda governamental e sete das oito organizações auditadas estão pouco alinhadas às melhores práticas para prevenir, detectar, investigar e monitorar golpes digitais com uso indevido da sua imagem (parágrafo 171).*

234. *Os efeitos que os golpes e fraudes digitais provocam no país são:*

234.1. *sobrecarga do Estado brasileiro com o aumento de processos judiciais e elevação dos custos com investigação e repressão de golpes digitais (parágrafos 104-105).*

234.2. *impacto negativo na economia do país, de modo que golpes digitais são um ataque direto à soberania digital (parágrafo 137).*

235. *Com o objetivo de contribuir para a melhoria do atual cenário de golpes digitais por meio de personificação governamental, a equipe de auditoria fez propostas para que o GSI/PR e a Câmara dos Deputados tomem conhecimento de riscos que afetam mais de um milhão de pessoas, e que serão incluídos na Lista de Alto Risco do TCU, e para que sete das oito organizações fiscalizadas melhorem sua postura para combater as fraudes digitais por personificação digital. Além disso, a equipe propôs melhorias dos canais de denúncia de golpes para a CGU e Secom/PR e que os OGS ou órgãos responsáveis pela supervisão administrativa de um determinado setor orientem seus jurisdicionados sobre a necessidade de adotarem controles para o combate a golpes digitais.*

236. *Por fim, os benefícios que se esperam alcançar decorrentes da implementação das medidas contidas nas propostas de encaminhamento são:*

236.1. *implementação de ações coordenadas específicas de proteção e conscientização do cidadão e da sociedade que podem ser padronizadas, mensuráveis e programadas, decorrentes de um Plano Nacional de Cibersegurança aprovado que impulsionará o combate a golpes digitais (determinação 237.1 e recomendação 237.2);*

236.2. *gerenciamento do risco de golpes digitais por meio de personificação governamental em sete organizações, por meio da inclusão do risco no mapa de riscos e da implementação de práticas que podem se basear no Apêndice X - Modelo de Combate a Golpes Digitais (recomendação 237.3);*

236.3. *melhoria dos canais de denúncia, em especial o Fala.BR, pois a criação de categoria específica para ‘golpes digitais’ com orientações claras sobre quais informações devem ser fornecidas elimina a ambiguidade no momento do registro e facilita a classificação correta da ocorrência. Com isso, mitiga-se o risco de subnotificação (recomendação 237.4);*

236.4. *ampliação da visibilidade e da acessibilidade dos canais oficiais de denúncia nos sites das organizações públicas, com consequente diminuição da subnotificação dos golpes de personificação governamental (recomendação 237.5);*

236.5. *divulgação de boas práticas de combate a golpes digitais pelos OGS às suas unidades jurisdicionadas, ampliando a capacidade das organizações públicas a prevenir, detectar, investigar e responder tempestivamente a golpes de personificação governamental (recomendação 237.6).*

9. Proposta de Encaminhamento

237. *Ante o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Relator, Ministro Jorge Oliveira, com as seguintes propostas:*

237.1. **determinar**, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 4º, inciso I, ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que, no **prazo de noventa dias**, adote as medidas necessárias para a aprovação do Plano Nacional de Cibersegurança, tendo em vista o esgotamento do prazo estabelecido pela Resolução - CNCiber 8/2025, art. 4º, para a conclusão dos trabalhos do grupo temático constituído para elaboração do referido plano.

237.2. **recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que inclua no Plano Nacional de Cibersegurança iniciativas estratégicas específicas de combate a golpes digitais no país, em especial por personificação governamental,



podendo utilizar como insumo as práticas de outros países relatadas no subcapítulo 4.5 do relatório de auditoria (parágrafos 158 e 160);

237.3. **recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, individualmente a cada uma das sete organizações a seguir que implementem as práticas (controles) necessárias para reduzirem o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental ao nível aceitável estabelecido para suportarem a entrega de serviços e as políticas públicas que executam, podendo utilizar como referência o **Erro! Fonte de referência não encontrada.** (peça 221), em especial as práticas prioritárias da **Figura 40** do relatório de auditoria (parágrafo 188):

237.3.1. Instituto Nacional do Seguro Social;

237.3.2. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

237.3.3. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

237.3.4. Ministério da Saúde;

237.3.5. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;

237.3.6. Secretaria da Receita Federal do Brasil;

237.3.7. Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

237.4. **recomendar** à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adeque a plataforma Fala.BR para adicionar assunto específico sobre golpes ou fraudes digitais no registro de uma denúncia, com vistas a facilitar a correta categorização das ocorrências e aprimorar a qualidade e a completude das informações prestadas pelos cidadãos (parágrafo 181);

237.5. **recomendar** à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que defina diretrizes sobre necessidade de que os portais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal adicionem, em seus sites oficiais, recursos visuais explícitos ou alertas em destaque que orientem o cidadão ao canal apropriado para comunicar tentativas de golpe (parágrafo 182);

237.6. **recomendar**, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 11, individualmente a cada um dos órgãos a seguir, que orientem as instituições sob sua jurisdição ou supervisão administrativa sobre a necessidade de implementarem as práticas (controles) necessárias para reduzirem o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental ao nível aceitável estabelecido para suportarem a entrega de serviços e as políticas públicas que executam, podendo utilizar como referência o Apêndice X – Modelo com práticas para combate a golpes digitais, em especial as práticas prioritárias da **Figura 40** do relatório da equipe de auditoria, bem como divulguem as ações descritas no subcapítulo 4.4 do referido relatório, com vistas a sua disseminação para o melhor enfrentamento dos golpes digitais pelas organizações públicas (parágrafo 198):

237.6.1. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

237.6.2. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Secretaria de Governo Digital (SGD) e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest);

237.6.3. Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

237.6.4. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

237.7. **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, e da íntegra deste relatório de auditoria:

237.7.1. à Câmara dos Deputados, com vistas a subsidiar a deliberação legislativa acerca do Projeto de Lei nº 4.611/2024 e do Projeto de Lei nº 2.630/2020, especialmente quanto à identificação de anunciantes e prevenção de fraudes digitais, informando ainda que o risco a seguir será incluído na Lista de Alto Risco do TCU, e que pode ser mitigado com a obrigação prevista no art. 1º do PL 4.611/2024 e art. 17 do PL 2.630/2020 (parágrafo 80):

A ausência de controles robustos e eficazes de ‘conheça seu cliente’ (em inglês, Know Your Customer – KYC) em plataformas digitais e redes sociais permite que os anunciantes não estejam obrigatoriamente vinculados a uma identidade civil verificável, o que leva a criação recorrente de contas destinadas à prática de golpes digitais em geral, sem possibilidade de identificar seu proprietários, com consequente ocorrência de golpes digitais contra cidadãos brasileiros, o que impacta, de forma negativa, a saúde e as finanças das vítimas, em especial os mais vulneráveis, além da soberania digital do país.

237.7.2. ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR); à Caixa Econômica Federal; ao Instituto Nacional do Seguro Social; à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; ao Ministério da Saúde; ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; à Secretaria da Receita Federal do



Brasil; e ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à Controladoria-Geral da União, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público;

237.7.3. às organizações identificadas **Erro! Fonte de referência não encontrada.** (parágrafo 142.1).

237.8. **classificar como sigilosas em grau reservado**, com fundamento no art. 23, III, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, ambos da Resolução-TCU 294/2018, as peças 43, 45-46, 48, 51, 53, 80-81, 99, 106, 111, 118, 128, 136, 140-141, 157, 159, 165-166, 170, 177-178, 181, 188, 222-229, 237 e 301-304, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do Tribunal de Contas da União (TCU) e das respectivas organizações auditadas, tendo em vista que a divulgação ostensiva destas informações pode colocar em risco a segurança da população;

237.9. **autorizar** a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) a divulgar as informações constantes desta auditoria, por meio de ficha-síntese, palestras e eventos, de forma que a sociedade passe a ter acesso à informação sistematizada deste relatório, com objetivo de ter elementos para decidir pela manifestação ou não do seu interesse na priorização do tema na agenda governamental (parágrafo 142.2);

237.10. 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 autorizar o monitoramento das deliberações propostas neste relatório; e

237.11. **arquivar** os presentes autos, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.”
É o relatório.

VOTO

Trago ao Plenário a auditoria operacional realizada com o objetivo de aperfeiçoar o processo de gestão de riscos na comunicação digital das organizações da Administração Pública Federal com os cidadãos, de modo a reduzir a exposição da população a **golpes digitais**.

2. O trabalho de auditoria teve por objeto os golpes digitais praticados por meio de **personificação governamental**, isto é, aquelas situações em que o autor se passa por agente público ou canal oficial para induzir o cidadão em erro. Esses golpes podem ocorrer por diversos canais de comunicação, como *e-mail*, *WhatsApp*, redes sociais, aplicativos e *sites* fraudulentos.

3. O relatório da auditoria apresenta um diagnóstico abrangente e detalhado sobre o problema, evidenciando a forma como criminosos se aproveitam da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, assim como os impactos financeiros, emocionais, institucionais e econômicos decorrentes dessa prática.

4. O trabalho demonstra que esses golpes afetam diretamente a vida dos cidadãos, comprometem sua confiança nos canais digitais do Estado e produzem reflexos para a economia nacional, inclusive pela transferência de recursos para atividades criminosas e pelos custos indiretos impostos à sociedade. Neste contexto, destaco a seguir alguns dos principais pontos e dados desse diagnóstico.

5. A dinâmica do golpe costuma seguir uma sequência semelhante. Inicialmente, o criminoso aborda a vítima por canais digitais. Em seguida, apresenta-se como representante de organização pública ou simula canal oficial do governo; cria uma situação de urgência ou de oportunidade e, a partir disso, induz o cidadão a realizar pagamentos ou transferências, fornecer dados pessoais, acessar *links* fraudulentos ou instalar aplicativos maliciosos.

6. Entre janeiro e setembro de 2025, o Catálogo de Fraudes da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa identificou **75 casos de golpes** envolvendo personificação governamental do Poder Executivo, bancos e Poder Judiciário. No mesmo período, o Centro de Prevenção, Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos de Governo (CTIR Gov) registrou 855 páginas falsas e 572 casos de *phishing* com indícios desse tipo de fraude.

7. Esses números são corroborados por estudos externos. Segundo a *Global Anti-Scam Alliance*, os golpes de personificação corresponderam a 21% **das fraudes digitais analisadas**. A pesquisa *Faces of Fraud*, por sua vez, apontou que 29% dos entrevistados relataram tentativas de



fraude com uso indevido da identidade institucional do governo. Além disso, estudo da Kaspersky (empresa de cibersegurança) identificou crescimento de 267% nas tentativas de golpes por mensagens falsas no Brasil em 2024, com aproximadamente 309 milhões de bloqueios de *phishing*.

8. A exposição dos cidadãos a esse risco é ampliada pelo elevado grau de conectividade da população e pelo uso crescente de serviços públicos digitais. Em números aproximados, o país possui 500 milhões de dispositivos digitais em uso; 170 milhões de pessoas utilizaram a *internet* em 2024; há cerca de 325 milhões de contratos de acesso à *internet*; 170 milhões de contas ativas no Gov.br; 4.700 serviços digitais disponíveis; 3,5 bilhões de autenticações bem-sucedidas na plataforma Gov.br em 2025; e 60% dos usuários de *internet* com dezesseis anos ou mais utilizaram algum serviço de governo eletrônico.

9. Com efeito, os golpes digitais consolidaram-se como uma atividade criminosa de alta materialidade econômica e expressivo impacto social. Embora não haja base oficial consolidada sobre a totalidade das ocorrências, estudos realizados pelo Instituto Datafolha e pela *Global Anti-Scam Alliance* convergem para a estimativa de prejuízos da ordem de **R\$ 100 bilhões por ano** no universo total dos golpes e fraudes digitais no país. No mesmo sentido, o DataSenado aponta que 24% dos brasileiros afirmaram ter perdido dinheiro, nos últimos doze meses, em razão de algum crime cibernético, ao passo que a *Global Anti-Scam Alliance* informa que 81% dos adultos já se depararam com alguma tentativa de golpe.

10. Os efeitos dessas práticas, contudo, não se limitam às perdas financeiras. As vítimas também sofrem impactos emocionais, como medo, estresse e perda de confiança. E esses danos acabam por gerar perda de produtividade, aumento da demanda por atendimento de saúde e redução do uso de serviços digitais, fenômeno conhecido como regressão digital.

11. A subnotificação é um fator de agravamento do problema. Muitas vítimas deixam de registrar as ocorrências e, como consequência, a mensuração dos golpes fica prejudicada, reduzindo a capacidade de resposta das instituições e reforçando, para os criminosos, a percepção de que as fraudes digitais são uma atividade de baixo risco e alto retorno.

12. Apesar da gravidade do problema, a auditoria constatou que o combate aos golpes digitais baseados em personificação governamental ainda não está devidamente incorporado à agenda governamental.

13. Nesse contexto, para orientar os trabalhos de auditoria, a equipe formulou duas questões principais: a primeira destinada a examinar em que medida as organizações gerenciam os riscos relacionados a golpes digitais; e a segunda voltada a avaliar em que medida essas organizações estão orientadas para prevenir e responder a tais ocorrências.

14. A auditoria abrangeu oito organizações federais: Caixa Econômica Federal, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério da Saúde, Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Além dessas entidades, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República foi avaliado quanto aos aspectos relacionados à orientação das ações de prevenção e combate a fraudes e golpes digitais.

II

15. A estratégia governamental para enfrentamento das ameaças cibernéticas é composta pela Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber), instituída pelo Decreto 11.856/2023; pela Estratégia Nacional de Cibersegurança (E-Ciber), instituída pelo Decreto 12.573/2025; e pelo Plano Nacional de Cibersegurança, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto 11.856/2023 e no art. 11 do Decreto 12.573/2025.

16. Não obstante, conforme já apontado no Acórdão 2.430/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, **a Política Nacional de Cibersegurança apresenta limitações por sua abrangência não ser propriamente nacional, bem como pela inexistência de organização ou setor encarregado de executar a política, com autoridade e prerrogativas suficientes.** Em síntese, os



decretos indicam diretrizes e objetivos, mas não definem de forma suficiente a estrutura responsável por sua execução.

17. Para avaliar a suficiência da estratégia brasileira, a auditoria utilizou como referência relatório do *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos sobre o combate a golpes. Segundo esse referencial, uma estratégia deve funcionar como mecanismo de coordenação interagências, capaz de orientar a atuação de organizações de todos os níveis de governo e de setores relevantes da sociedade. Para tanto, deve definir funções, metas, objetivos, medidas de desempenho, responsabilidades e recursos necessários para sua implementação.

18. À luz desse referencial, verifica-se que a Estratégia Nacional de Cibersegurança (E-Ciber) possui conteúdo compatível com uma estratégia de enfrentamento das ameaças cibernéticas. O problema, contudo, reside na tradução em iniciativas estratégicas, ações concretas, responsáveis e cronograma de execução.

19. Em 27/5/2025, o Comitê Nacional de Cibersegurança (CNCiber) instituiu grupo de trabalho com o objetivo de elaborar o Plano Nacional de Cibersegurança, sob coordenação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Apesar da relevância da iniciativa, **até a conclusão do relatório da auditoria, o plano ainda não havia sido aprovado**, embora previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto 11.856/2023 e no art. 11 do Decreto 12.573/2025.

20. Em razão disso, concordo, em essência, com a proposição da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação do TCU (AudTI) de **determinar** ao GSI/PR que adote as medidas necessárias à conclusão e à aprovação do Plano Nacional, considerado o esgotamento do prazo estabelecido pela Resolução-CNCiber 8/2025 para conclusão dos trabalhos do grupo temático.

21. Também acompanho a proposta de **recomendar** ao GSI/PR que inclua no referido plano iniciativas de combate a golpes digitais, utilizando como insumo as práticas internacionais apontadas no relatório de auditoria (parágrafos 158 e 160). Tais práticas envolvem, entre outras medidas, estratégias coordenadas, centros de denúncia e inteligência, cooperação entre governo e setor privado, campanhas de conscientização, remoção de conteúdos fraudulentos, verificação de remetentes, bloqueio de chamadas e mensagens suspeitas e uso de tecnologia para detectar e desativar *sites* falsos.

III

22. Com base no Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, a equipe de auditoria aplicou um questionário destinado a verificar, nas oito organizações federais abrangidas pela fiscalização, a existência e o **grau de implementação de controles para a prevenção, detecção e investigação de golpes digitais**.

23. A partir das respostas ao questionário de autoavaliação e da validação das evidências apresentadas, verificou-se que **sete das oito organizações não alcançaram 50% de implementação das práticas previstas no modelo**. Essa constatação evidencia fragilidade relevante no gerenciamento dos riscos de golpes digitais praticados com uso indevido da imagem institucional das organizações públicas.

24. A Caixa Econômica Federal apresentou o melhor nível de implementação, com aproximadamente 73%. As demais organizações ficaram abaixo de 50%: Ministério da Saúde, 45%; Correios, 41%; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 39%; Receita Federal, 26%; INSS, 23,5%; Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 21,3%; e Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, 5,5%.

25. O componente com pior avaliação foi o de gestão de riscos, o que indica que **as organizações ainda não incorporaram o risco de golpes digitais à sua agenda institucional**. Também se verificou baixa implementação de controles proativos, inteligência e investigação, destinados a identificar o uso indevido de conteúdos associados às organizações públicas.

26. Sem investigação estruturada, coleta adequada de evidências e procedimentos de remoção de conteúdo fraudulento, a atuação institucional tende a ficar limitada ao registro reativo das denúncias apresentadas pelos cidadãos. Essa deficiência prolonga o tempo de exposição da população ao



conteúdo fraudulento e reduz a capacidade das organizações de interromper a cadeia de disseminação dos golpes.

27. Diante desse quadro, é adequada a proposta de **recomendar** às sete organizações auditadas que implementem controles destinados a reduzir o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental, de modo a preservar a adequada entrega dos serviços e das políticas públicas sob sua responsabilidade.

28. Apesar do quadro geral de insuficiência, algumas organizações já adotam práticas relevantes que podem servir de referência para outras instituições públicas. A Caixa Econômica Federal, por exemplo, desenvolve iniciativas de conscientização e comunicação voltadas à prevenção de golpes. Os Correios, por sua vez, disponibilizam canal de denúncia de golpes, com acesso rápido em sua página inicial na *internet*.

29. Não basta, contudo, a adoção de boas práticas isoladas em algumas instituições. É necessário que sejam divulgadas e replicadas de forma mais ampla, como referência para o aprimoramento da capacidade de resposta a golpes digitais no âmbito da Administração Pública.

30. Por essa razão, deve-se **recomendar** ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem as instituições sob sua jurisdição quanto à necessidade de implementar práticas de controle voltadas à redução do risco de golpes digitais por personificação governamental.

IV

31. Em conclusão, destaco que esta auditoria apresenta um diagnóstico relevante e oportuno sobre um relevante problema social da atualidade, que afeta a segurança e a qualidade da interação digital entre o Estado e os cidadãos.

32. As medidas propostas têm potencial para chamar a atenção do poder público para o tema, contribuir para sua incorporação à agenda governamental, fortalecer ações preventivas e de conscientização e reduzir a exposição da população a esses golpes.

33. Por essas razões, parabeno a equipe da AudTI pela qualidade do trabalho, pela atualidade do tema e pela densidade do diagnóstico apresentado.

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 17 de junho de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1535/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.850/2025-0.

1.1. Apenso: 009.261/2025-7

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Unidades: Caixa Econômica Federal; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Receita Federal do Brasil; Ministério da Saúde; e Tribunal Regional Federal da 4ª Região

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria operacional acerca da gestão de riscos na comunicação digital das organizações da Administração Pública Federal com os cidadãos, de modo a reduzir a exposição da população a golpes digitais praticados por meio de personificação governamental;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, 6º e 11 da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que, no prazo de 180 dias, adote as medidas necessárias à conclusão e à aprovação do Plano Nacional de Cibersegurança previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto 11.856/2023 e no art. 11 do Decreto 12.573/2025;

9.2. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que inclua no Plano Nacional de Cibersegurança iniciativas de combate a golpes digitais praticados por meio de personificação governamental, podendo utilizar como subsídio as práticas internacionais descritas no tópico 4.5 do relatório de auditoria;

9.3. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social; à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; ao Ministério da Saúde; ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; à Receita Federal do Brasil; e ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região que implementem práticas e controles para reduzir o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental, de modo a preservar a adequada entrega dos serviços e das políticas públicas sob sua responsabilidade, podendo utilizar como referência as práticas indicadas no Apêndice X e na Figura 39 do relatório de auditoria;

9.4. recomendar à Controladoria-Geral da União que adeque a plataforma Fala.BR para incluir assunto relativo a golpes ou fraudes digitais no registro de denúncias, com vistas a facilitar a categorização das ocorrências e aprimorar o registro das informações prestadas pelos cidadãos;

9.5. recomendar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República que estabeleça diretrizes para que os portais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal incluam, em seus sites oficiais, recursos visuais que orientem o cidadão quanto ao canal adequado para comunicar tentativas de golpe;

9.6. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; ao Conselho Nacional de Justiça; e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem as instituições sob sua jurisdição ou supervisão administrativa quanto à necessidade de que implementem práticas e controles para reduzir o risco de golpes digitais por meio de personificação governamental, de modo a preservar a adequada entrega dos serviços e das políticas públicas sob sua responsabilidade, podendo utilizar como referência as práticas indicadas no Apêndice X e na Figura 39 do relatório de auditoria;

9.7. comunicar esta decisão à Frente Parlamentar de Apoio à Cibersegurança e à Defesa Cibernética e às unidades fiscalizadas;

9.8. classificar como sigilosas, em grau reservado, com fundamento no art. 23, inciso III, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I, e 9º, inciso VII, da Resolução-TCU 294/2018, as peças 43, 45-46, 48, 51, 53, 80-81, 99, 106, 111, 118, 128, 136, 140-141, 157, 159, 165-166, 170, 177-178, 181, 188, 222-229, 237 e 301-304;

9.9. autorizar o monitoramento desta deliberação; e

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1535-23/26-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.383/2026-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Município de Porto Velho/RO

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PLANO ESPECIAL DE AUDITORIA DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DE 2020 A 2024. MUNICÍPIO DE PORTO VELHO/RO. USO DE CONTAS BANCÁRIAS NÃO ESPECÍFICAS. FRAGILIDADES RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA E À ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES NO SISTEMA TRANSFEREGOV, COMO INSUFICIÊNCIA DE PLANOS DE AÇÃO, AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS DE GESTÃO E DESATUALIZAÇÃO DE EXTRATOS BANCÁRIOS. RISCOS RELATIVOS À CAPACIDADE DO MUNICÍPIO DE EXECUTAR ELEVADO VOLUME DE PROJETOS. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com ajustes formais, o relatório de auditoria à peça 37, elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), cuja proposta de encaminhamento foi acolhida pelos seus dirigentes (peças 38-39):

“I. Apresentação

1. *O presente trabalho é parte integrante do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais de 2020 a 2024, composto por auditorias de conformidade realizadas sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), Portaria-Adplan 2/2010, cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados, coordenada pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc).*

II. Introdução

2. *A presente auditoria, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, se deu na Prefeitura Municipal de Porto Velho (RO), com o objetivo de fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de transferências especiais destinadas a obras no referido município.*

II.1. Deliberação que originou o trabalho

3. *A fiscalização é decorrente do Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (TC 023.001/2025-9), de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que tratou de Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais (Emendas Pix) dos exercícios de 2020 a 2024.*



II.2. Visão geral do objeto

II.2.1 Contextualização

4. As transferências especiais são emendas individuais impositivas, previstas no art. 166-A, inciso I, da CF/1988, por meio da Emenda Constitucional 105, de 2019. Essas emendas especiais, apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual, alocam recursos diretamente a estados, ao Distrito Federal e a municípios, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e são aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

5. O Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, definiu a competência do TCU para fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, cujas informações e documentos devem ser inseridos no Transferegov.br, na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa do TCU, dispensada a prestação de contas para esse fim específico e reservadas as competências dos tribunais de contas locais na fiscalização sobre a aplicação dos recursos.

6. Em cumprimento ao disposto no referido acórdão e atendendo à determinação proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, autorizou a execução do Plano de Trabalho Especial de Transferências Especiais, que abrange cinco blocos de auditorias de conformidade: (i) obras; (ii) aquisições na área de saúde; (iii) contratos na área de saúde; (iv) eventos; e (v) outras contratações.

7. Inicialmente foram selecionadas as Emendas Parlamentares 202326330008 (Sen. Acir Gurgacz) e 202337250005 (Dep. Mariana Carvalho) para fiscalização de obras em Porto Velho (RO).

8. Contudo, a resposta à diligência (peças 7 e 8) realizada pela AudElétrica mostrou que essas emendas se encontravam ainda sem execução. Assim, a equipe de auditoria buscou identificar outras emendas especiais do mesmo município, no período 2020-2024, cujos objetos estivessem relacionados a obras públicas.

9. A Tabela 1 apresenta oito emendas identificadas no TransfereGov e no portal da transparência de Porto Velho (RO), pré-selecionadas pela equipe para verificar se realmente se referiam a obras públicas e, com isso, definir o escopo de auditoria.

Tabela 1 – Emendas pré-selecionadas

Código da Emenda	Autoria
202237250012	Deputada MARIANA CARVALHO
202130960001	Deputado EXPEDITO NETTO
202443310002	Deputada CRISTIANE LOPES
202337250005	Deputada MARIANA CARVALHO
202326330008	Senador ACIR GURGACZ
202442720008	Senador JAIME BAGATTOLI
202444260004	Deputado MAURÍCIO CARVALHO
202441730003	Deputada SILVIA CRISTINA

Fonte: <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/emendas-parlamentares/federais-pix>

10. Ante tal situação, a equipe de auditoria requisitou informações por meio do Ofício de Requisição 1/2026-TCU/AudEletrica (peça 6) que permitissem responder às questões de auditoria formuladas na matriz de planejamento, padronizada para todas as auditorias do Plano Especial.

11. Em resposta, a Prefeitura de Porto Velho informou o estágio atual das emendas e os saldos das contas correspondentes (peça 7):

a) Emenda 202237250012 – Construção de fábrica de bloquetes (SMD), no valor de R\$ 250.000,00, com execução parcial, já tendo sido aplicado o montante de R\$ 189.900,00, restando saldo de R\$ 60.100,00;

b) Emenda 202130960001 – Construção do Centro de Bem-Estar Animal (SEMA), no valor de R\$ 1.600.000,00, com execução parcial, tendo sido executado R\$ 1.303.084,04 e saldo de R\$ 296.915,96;

c) Emenda 202443310002 – Construção, ampliação e reforma de quadras e centros poliesportivos (SEMUR), no valor de R\$ 1.195.000,00, atualmente em fase de projeto;

d) Emenda 202443310002 (complementar) – Desenvolvimento das cadeias produtivas da agropecuária familiar (SEMAGRIC), no valor de R\$ 100.000,00, executada integralmente;

e) Emenda 202337250005 – Infraestrutura urbana – projetos e obras especiais (SEINFRA), no valor de R\$ 1.100.000,00, em fase de projeto;

f) Emenda 202326330008 – Urbanismo – projetos e obras especiais (SEMTEL), no valor de R\$ 2.500.000,00, em fase de projeto;


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

g) Emenda 202442720008 – Aquisição de equipamentos e materiais esportivos (SEMTEL), no valor total de R\$ 1.000.000,00, em execução parcial e fase preparatória;

h) Emenda 202444260004 – Promoção de eventos culturais (FUNCULTURAL), no valor de R\$ 1.600.000,00, já integralmente executada; e

i) Emenda 202441730003 – Construção e ampliação de quadras poliesportivas (SEMTEL), no valor de R\$ 1.200.000,00, em fase de projeto.

12. Em complemento (peça 8), a Prefeitura informou que houve alteração na numeração das contas bancárias e detalhou melhor os objetos, saldos das emendas, das contas bancárias e o tipo de aplicação do saldo das contas (Investimento ou Custeio), conforme Tabela 2.

13. De posse dessas informações, a equipe de auditoria aprofundou, em campo, as averiguações da aplicação dos recursos em objetos relacionados a obras públicas. Assim, foram excluídas do escopo de auditoria duas emendas que não têm relação com infraestrutura: EP 202442720008 (aquisição de material esportivo) e EP 202444260004 (promoção de eventos culturais).

14. Ao final, no município de Porto Velho (RO), foram analisadas **seis** emendas relacionadas a obras e serviços de engenharia, as quais estão detalhadas na Tabela 2.

Tabela 2 – Transferências especiais fiscalizadas

Código da Emenda	Agência	Tipo	Conta Corrente	Conta Atualizada	Objeto	Autor	Aplicação	Valor (R\$)
202237250012	632-7	I	6672005-1	575863693-9	Construção de fábrica de bloquetes	Dep. Mariana Carvalho	Nova Califórnia	R\$ 250.000,00
202130960001	632-7	I	6672003-5	575863692-0	Construção do Centro de Bem-Estar Animal	Dep. Expedito Netto	Porto Velho	R\$ 1.600.000,00
202443310002	632-7	I	6672011-6	575863698-0	Construção/ampliação/reforma de quadras e centros poliesportivos	Dep. Cristiane Lopes	Praça do Bairro São Sebastião	R\$ 1.195.000,00
		C			Desenvolvimento das cadeias produtivas da agropecuária familiar		Associação Lago Cuniã	R\$ 100.000,00
202337250005	632-7	I	6672006-0	575863694-7	Infraestrutura urbana – projetos e obras especiais	Dep. Mariana Carvalho	Praças Morar Melhor e Marcos Freire	R\$ 1.100.000,00
202326330008					Urbanismo – projetos e obras especiais	Sen. Acir Gurgacz	Complexo Cemitério da Candelária	R\$ 2.500.000,00
202441730003	632-7	I	6672009-4	575863696-3	Construção, ampliação de quadras ou poliesportivos	Dep. Silvia Cristina	Cemitério União Bandeirantes	R\$ 1.200.000,00
Total								R\$ 7.945.000,00

Fonte: Elaboração própria com base em informações do TransfereGov.

15. Das seis transferências especiais da Tabela 2, escopo da presente auditoria, apenas as duas primeiras foram contratadas e estão praticamente concluídas. As demais ainda se encontram em fase de projeto.

16. A Prefeitura de Porto Velho forneceu cópia do processo de aquisição relativo à fábrica de bloquetes em construção (Emenda 202237250012), cópia do processo de contratação e o produto de arte visual do projeto do Centro de Bem-Estar Animal (peça 9), inaugurado em outubro de 2025 (Emenda 202130960001), além dos projetos ainda em fase de elaboração relativos a duas praças (Emendas 202443310002 e 202337250005), ao complexo da candelária (Emenda 202326330008) e a uma quadra poliesportiva em escola (Emenda 202441730003), os quais foram acostados aos autos (peças 10-11, peças 16-18 e peças 29-30).



17. Em relação à Emenda 202237250012, importante esclarecer que embora a Prefeitura tenha informado que seria para a construção de fábrica de bloquetes (SMD) (peça 7), no valor de R\$ 250.000,00, com execução parcial, já tendo sido aplicado o montante de R\$ 189.900,00, é preciso registrar os recursos da EP foi para aquisição de Máquina para Fabricação de Artefatos de Concreto e Equipamento Industrial – máquina hidráulica de movimento automático por comando de alavanca para fabricação de blocos de concreto e pavimentação, resultante do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico (Pregão 243/2022/SML/PVH). A construção do galpão para instalação da fábrica se deu por meio de recursos próprios da Prefeitura, cuja contratação da empresa construtora foi por meio da Tomada de Preços 028/2023/SML/PVH.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

18. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de transferências especiais destinadas à infraestrutura no município de Porto Velho (RO).

19. Cabe destacar que, por ser uma FOC, a matriz de planejamento foi padronizada para aplicação por todas as equipes executoras, de maneira a permitir a identificação de situações semelhantes e facilitar a consolidação dos resultados, e contemplou as seguintes questões de auditoria:

Parte I – Rastreabilidade

Questão 1: A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

Parte II – Execução Financeira

Questão 2: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

Questão 3: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

Parte III – Licitação e Contratação

Questão 4: A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução Física e Contratual

Questão 5: A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

20. Deve-se pontuar que todos os procedimentos de auditoria atinentes às cinco questões de auditoria da matriz de planejamento foram exitosamente executados, estando as análises arquivadas nos sistemas informatizados do TCU.

II.3.1 Não escopo da presente auditoria

21. Além das transferências especiais que constam na Tabela 2 deste relatório, as quais fizeram parte do escopo da auditoria, existem outras emendas destinadas ao município de Porto Velho, no período entre 2020 e 2024, para áreas como cultura e esporte, que tiveram seus recursos depositados em contas bancárias analisadas na presente auditoria, mas que, por não estarem associadas à infraestrutura, não fizeram parte do escopo desta fiscalização.

22. Também não faz parte do escopo da fiscalização a prestação de contas dos Termos de Fomentos vinculados a algumas contas analisadas.

II.4. Metodologia utilizada

23. O trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009), que estão alinhados com os princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

24. Para a realização da fiscalização, foram utilizadas as diretrizes do Roteiro de Auditoria de Conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, visita técnica **in loco**, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a respeito de transferências especiais, licitação e contratação de obras públicas.

25. Conforme mencionado anteriormente, os trabalhos que integram o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais foram realizados pela sistemática de FOC, disciplinada pela Portaria-Adplan 2, de 2010, coordenada pela Seinc e com a participação das Unidades de Auditoria Especializadas em Contratações; Saúde; Tomada de Contas Especial; Energia Elétrica e Nuclear; e Infraestrutura Urbana e Hidrica.



26. Entre os critérios de auditoria utilizados, destaca-se a Instrução Normativa-TCU 93/2024, leis que disciplinam licitações e contratos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2023 e 2024, decisões do STF na ADPF 854/DF e a Constituição Federal.

27. Para a seleção da amostra a ser auditada, optou-se por escolher primariamente municípios em vez de emendas, considerando que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um município e abranger diversas categorias de despesa. Auditar uma emenda por completo poderia exigir conhecimentos e técnicas diversos, o que traria dificuldades à composição das equipes.

28. A seleção geral foi feita pelas unidades de auditoria especializadas responsáveis pela coordenação técnica em conjunto com a Seinc e os secretários do TCU nos estados; e observou as seguintes etapas:

a) foram identificadas todas as transferências realizadas a municípios, tendo como objeto de aplicação, declarado nos respectivos planos de trabalho, as seguintes categorias: I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; II – Outras aquisições de bens; III – Contratações e Locações; IV – Eventos culturais e esportivos; e V – Obras Públicas;

b) em cada categoria, os municípios foram classificados em ordem decrescente de prioridade, a partir de uma combinação dos seguintes critérios: maiores valores per capita transferidos, menores IDHs, maiores proporções do valor transferido sobre a arrecadação própria e menores índices de desempenho na gestão das transferências discricionárias e legais da União (IDTRU-DL);

c) a ordem de prioridade dos municípios foi ajustada mediante a aplicação de critérios de risco;

d) foram considerados de menor grau de risco os municípios já auditados pelo TCU ou pela CGU; e

e) foram efetuados ajustes na priorização para que todos os estados fossem incluídos na seleção.

29. Ao longo da etapa de execução da auditoria, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento. Dados, informações e documentos complementares foram solicitados aos gestores envolvidos por meio de ofício de requisição e reuniões específicas com os responsáveis.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

30. Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames realizados e à aplicação dos procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

31. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 7.945.000,00, correspondente às seis emendas fiscalizadas, conforme a Tabela 2.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

32. Entre os benefícios estimados desta fiscalização está a prevenção de impropriedades na gestão dos recursos decorrentes de transferências especiais, por meio da atuação tempestiva dos gestores a partir das ciências expedidas, visando o aperfeiçoamento da governança e gestão dos procedimentos de prestação de contas no uso desses recursos na Plataforma TransfereGov, para incremento da transparência. Além dos benefícios gerados pelo incremento da expectativa de controle.

III. Achados de auditoria

III.1. Ausência de informações no TransfereGov

III.1.1. Tipificação

33. Falhas/impropriedades (F/I). Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência.

III.1.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO

34. As impropriedades apontadas não atendem à conceituação de irregularidade grave contida no art. 150, § 1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026).

III.1.3. Situação encontrada

35. Constatou-se que as informações relativas às emendas selecionadas (Tabela 2) estão incompletas ou desatualizadas no TransfereGov. Algumas emendas não possuem planos de ação ou o plano de ação não fornece informações suficientes para compreensão da finalidade almejada e nenhuma delas contém relatório de gestão e extratos bancários, indicando o saldo das contas e as despesas efetuadas.

36. A situação encontrada afronta dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tais como o art. 75 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), o art. 84, incisos I e II c/c § 2º, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), e o art. 2º, **caput** e § 5º, da Instrução Normativa TCU 93/2024, segundo os quais o ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br (antiga Plataforma +Brasil).

37. As causas desse apontamento estão associadas a falhas na gestão das informações no TransfereGov pelo ente federado, responsável por inseri-las e atualizá-las no sistema. A falta dessas informações tem como efeito a perda de transparência e de rastreabilidade dos recursos, e, por conseguinte, pode levar a consequências como a suspensão das transferências até o momento em que elas estejam regularizadas, conforme previsto nos citados dispositivos das LDOs.

38. A Tabela 3 a seguir traz os **links** para as informações detalhadas de cada emenda no TransfereGov.

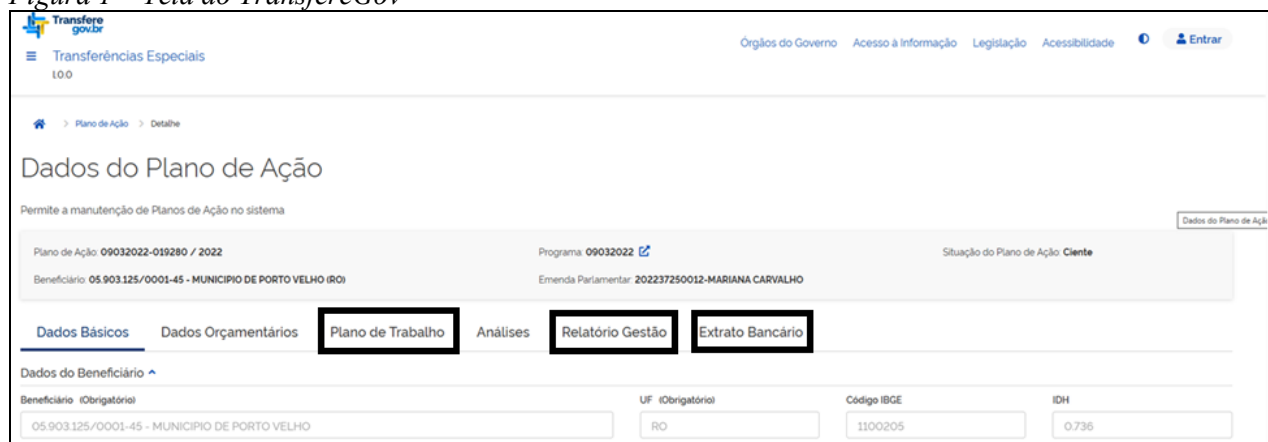
Tabela 3 – Informações do TransfereGov relativas às emendas analisadas

Emenda	Valor da Emenda	Autoria	Link Plano de Ação
202237250012	R\$ 250.000,00	Deputada Federal MARIANA CARVALHO	https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/19280/dados-basicos
202130960001	R\$ 1.600.000,00	Deputado Federal EXPEDITO NETTO	https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/10869/dados-basicos
202443310002	R\$ 1.295.000,00	Deputada Federal CRISTIANE LOPES	https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/66260/dados-basicos
202337250005	R\$ 1.100.000,00	Deputada Federal MARIANA CARVALHO	https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36318/dados-basicos
202326330008	R\$ 2.500.000,00	Senador ACIR GURGACZ	https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/41742/dados-basicos
202441730003	R\$ 1.200.000,00	Deputada Federal SILVIA CRISTINA	https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/73785/dados-basicos

Fonte: TransfereGov, consultado em 29/4/2026.

39. A Figura 1 ilustra a tela do TranfereGov da Emenda 202237250012, destacando-se as abas correspondentes aos campos com informações insuficientes.

Figura 1 – Tela do TransfereGov



Fonte: TransfereGov.

40. Não constam os planos de trabalho detalhados para as obras já contratadas relativas à aquisição de máquina da Fábrica de Bloquetes (EP 202237250012) e à construção Centro de Bem-estar Animal (EP 202130960001), havendo apenas descrição do objeto de execução.

41. Em resposta ao Ofício de Requisição 1/2026, a Prefeitura forneceu três planos de trabalho (peças 26-28), no entanto, nenhum deles se refere a essas obras já contratadas.

42. A situação é semelhante para as demais emendas analisadas: não há planos de trabalho ou os planos não descrevem adequadamente o que se pretende executar, conforme **links** contidos na Tabela 3.

43. Em relação à movimentação das contas, conforme já mencionado, os extratos bancários contidos no TransfereGov estão desatualizados, razão pela qual foi necessário diligenciar a Prefeitura para que fornecesse os extratos bancários de todas as contas concernentes às seis emendas, além dos comprovantes de pagamento das obras já contratadas.

44. O mesmo ocorre com relação aos relatórios de gestão. Nenhuma das seis emendas analisadas possuem os referidos relatórios no TransfereGov.

III.1.4. Proposta para o achado

45. Diante da situação encontrada, propõe-se **dar ciência** aos gestores que a ausência de informações no TransfereGov, em especial dos planos de ação atualizados, dos relatórios de gestão e dos extratos



bancários, afronta dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tais como o art. 75 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), o art. 84, incisos I e II c/c § 2º, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), e o art. 2º, **caput** e § 5º, da Instrução Normativa TCU 93/2024, segundo os quais o ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br (antiga Plataforma +Brasil).

III.2. Outras observações de auditoria

46. Além do achado de auditoria, foram encontradas outras impropriedades durante a fiscalização. No entanto, por se referirem a transferências especiais anteriores à publicação da Instrução Normativa-TCU 93/2024 e tendo em vista que foi possível identificar a rastreabilidade dos recursos, tais constatações não foram indicadas como achados de auditoria específicos, cabendo apenas o registro neste campo do relatório para fundamentar as propostas de dar ciência aos gestores, a fim de evitar que ocorra a mesma situação com emendas posteriores à referida norma.

III.2.1. Movimentação de recursos de transferência especial em conta corrente não específica

47. Constatou-se a existência de transferências especiais que compartilharam as mesmas contas bancárias, portanto, contas não específicas, o que compromete a transparência e dificulta a vinculação direta entre cada emenda e o respectivo objeto, em desconformidade com as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2020 a 2024 – art. 75 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), art. 74 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), art. 81, **caput**, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), art. 83, inciso I e § 4º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) – e com o regramento consolidado a partir da Instrução Normativa-TCU 93/2024 e das determinações constantes da ADPF 854/DF.

48. A Tabela 4 sumariza as informações sobre emendas vinculadas a contas não específicas que a equipe teve conhecimento, sendo que as destacadas em negrito fazem parte do escopo de auditoria.

Tabela 4 – Transferências especiais em contas não específicas

Banco	Agência	Conta	Código da Emenda ¹	Valor ²
CEF	632-7	575863693-9	202237250012	250.000,00
			202241490003	400.000,00
			202240300003	1.000.000,00
			202241730004	200.000,00
		575863694-7	202337250005	1.100.000,00
			202326330008	2.500.000,00
			202341490005	550.000,00

Notas: 1) As emendas destacadas em negrito fazem parte do escopo da presente auditoria. 2) Valor original da emenda, sem considerar rendimentos de aplicações.

Fonte: Elaboração própria com base em extratos da Prefeitura de Porto Velho.

49. As informações contidas no Observatório do Controle não permitem identificar, de forma confiável, as outras contas que podem estar sendo utilizadas para múltiplas emendas, mas, vislumbra-se que o problema seja generalizado (<https://epp.apps.tcu.gov.br/objetos/contas-correntes>). Contudo, como são emendas anteriores à publicação da Instrução Normativa-TCU 93/2024 e tendo em vista que foi possível identificar a rastreabilidade dos recursos das emendas objeto desta auditoria, não coube o registro em achado específico, cabendo somente a **proposta de dar ciência** aos gestores sobre essa constatação.

50. Cabe esclarecer que desde a LDO 2021 (Lei 14.116/2020, art. 75) há previsão de conta específica para emendas Pix:

art. 75. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta **conta corrente específica** para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do **caput** do referido artigo. (grifo do relatório)

51. A regra se repetiu nas LDOs dos exercícios seguintes. Mas, só a partir de janeiro de 2024, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) colocou em produção, no TransfereGov (sucessor da plataforma +Brasil), a funcionalidade que passou a permitir a abertura da conta específica. Também em janeiro de 2024, o TCU publicou a Instrução Normativa-TCU 93/2024, que deixou explícito que é necessária uma conta específica por emenda e por município.

52. Assim, somente para emendas a partir desses marcos seria cabível caracterizar essa segunda constatação como irregularidade, motivo pelo qual cabe apenas a ciência dos gestores para que tal ocorrência não se repita para as emendas posteriores a janeiro de 2024.

III.2.2. Risco de atrasos na execução de recursos de emendas especiais

53. Outro ponto que merece atenção diz respeito a risco de atrasos na utilização dos recursos em razão do grande volume de projetos em andamento na Prefeitura de Porto Velho (RO) e outros por vir. Das seis emendas de infraestrutura do período de 2020 a 2024, apenas duas foram executadas (fábrica de bloquetes e centro de bem-estar animal).

54. As demais ainda estão em fase de elaboração de projetos, relativos a duas praças (Emendas 202443310002 e 202337250005), ao Complexo da Candelária (Emenda 202326330008) e a uma quadra poliesportiva em escola (Emenda 202441730003), cujos desenhos artísticos foram acostados aos autos (peças 10-11, peças 16-18 e peças 29-30). A Figura 2 a seguir ilustra alguns desse projetos em carteira.

Figura 2 – Projetos em carteira da Prefeitura de Porto Velho (RO)



Fonte: Prefeitura de Porto Velho.

55. Além da existência de projetos em curso com obras não iniciadas, de projetos em andamento e de demandas futuras já anunciadas, a exemplo de recursos advindos de transferências especiais de 2025 e 2026, há ainda obras do PAC para drenagem no município de Porto Velho, com o objetivo de reduzir alagamentos no período chuvoso, e obras rodoviárias, com o objetivo desviar o fluxo de caminhões de carga que atualmente transitam dentro da cidade em direção ao porto fluvial do Rio Madeira, com recursos estimados da ordem de R\$ 200 milhões, segundo informações publicadas no site da Prefeitura (<https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/55823/gestao-infraestrutura-garante-r-200-milhoes-para-drenagem>, acesso em 22/4/2026). Esse montante é mais de vinte vezes superior ao das emendas fiscalizadas (R\$ 7.945.000,00 – Tabela 2), reforçando a necessidade de a Prefeitura de Porto Velho direcionar recursos humanos adequados para atender a essas demandas.

56. Ante tal constatação, **propõe-se a ciência** da Prefeitura Municipal de Porto Velho (RO), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU- 315/2020, sobre o risco de atrasos na utilização dos recursos advindos de emendas parlamentares em vista de existência de uma carteira elevada de projetos em curso e por vir, incluindo obras a serem executadas com recursos do PAC, o que pode ensejar o descumprimento dos prazos de execução de emendas previstos no art. 4º da Instrução Normativa TCU 93/2024, caso não haja direcionamento de recursos humanos adequados para atender a essas demandas.

III.2.3. Ausência de plano de aplicação do saldo remanescente dos recursos de transferência especial

57. No caso das transferências de Porto Velho (RO), constatou-se elevado volume de recursos de saldo de emendas não utilizado.

58. Dado o longo decurso de tempo entre a entrada dos recursos e sua utilização, os saldos tendem a se tornar cada vez mais expressivos em comparação aos valores originais, o que implica a necessidade de atualização dos planos de trabalho das respectivas emendas no TransfereGov pelos entes federados.

59. A Tabela 5 a seguir resume as emendas e os valores objetos desta fiscalização e seus respectivos saldos atuais.

Tabela 5 – Saldos em conta das emendas fiscalizadas (abril/2026)

Emenda	Conta	Objeto	Valor original (R\$)	Valor Pago	Saldo emenda sem rendimentos	Saldo em conta



202237250012	575863693-9	Aquisição de máquina para a fábrica de bloquetes	R\$ 250.000,00	R\$ 189.900,00	R\$ 60.100,00	R\$ 1.334.215,97
202130960001	575863692-0	Construção do Centro de Bem-Estar Animal	R\$ 1.600.000,00	R\$ 1.303.084,04	R\$ 296.915,96	R\$ 1.245.538,29
202443310002	575863698-0	Praça do Bairro São Sebastião	R\$ 1.295.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 1.195.000,00	R\$ 1.349.254,46
202337250005	575863694-7	Praças Morar Melhor e Marcos Freire	R\$ 1.100.000,00	R\$ 0	R\$ 1.100.000,00	R\$ 4.878.738,33 ²
202326330008		Complexo Cemitério da Candelária	R\$ 2.500.000,00	R\$ 0	R\$ 2.500.000,00	
202341490005 ¹		Acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica e especial	R\$ 550.000,00	R\$ 0	R\$ 550.000,00	
202441730003	575863696-3	Cemitério União Bandeirantes	R\$ 1.200.000,00	R\$ 0	R\$ 1.200.000,00	R\$ 1.356.724,86
Total			R\$ 8.495.000,00			R\$ 10.164.471,9

Nota: 1) A emenda 202341490005 não fez parte do escopo da auditoria; 2) Inclui saldo da emenda 202341490005.

Fonte: Elaboração própria com base em extratos fornecidos pela Prefeitura de Porto Velho

60. O volume total de recursos ainda não utilizados soma R\$ 10.164.471,91, ou seja, cerca de 20% acima dos valores totais originais das emendas (R\$ 8.495.000,00).

61. Constatou-se a inexistência de plano de aplicação para o saldo remanescente, bem como para os rendimentos financeiros auferidos sobre os recursos da Emenda Especial 202130960001, destinada à construção do Centro de Bem-Estar Animal. O valor original da emenda foi de R\$ 1.600.000,00. A obra foi executada por R\$ 1.303.084,04, encontrando-se concluída, inaugurada e em operação desde outubro de 2025. Contudo, a conta a ela associada (Caixa Econômica Federal, Agência: 632-7, Conta 575.863.692-0) ainda dispõe de R\$ 1.245.538,29 (abril/2026), provenientes do saldo da emenda e de rendimentos do período de 3/8/2021 (recebimento da transferência especial) até o momento de elaboração desta instrução. Assim, há um saldo remanescente cujo montante é quase igual ao valor gasto para a execução da obra, porém, sem qualquer indicativo de como será utilizado.

62. A mesma situação ocorreu com a Emenda 202237250012 para aquisição de máquina para a fábrica de bloquetes. A máquina foi adquirida e instalada. O valor original da emenda é de R\$ 250.000,00 e o seu saldo nominal é de R\$ 60.100,00 e não há plano de aplicação para esse saldo remanescente. A conta a ela associada (Caixa Econômica Federal, Agência: 632-7, Conta 575.863.693-9) dispõe de R\$ 1.334.215,97 (abril/2026), devido a outras fontes de recursos depositadas na mesma conta.

63. Tais situações encontram-se em desacordo com orientações da ADPF 854/DF, que determinou a inclusão dos planos de trabalho para todas as transferências, inclusive as anteriores a 2024, no Transferegov até dezembro de 2024, o que, por consequência, inclui também planos para aplicação dos saldos dos rendimentos auferidos a partir dos recursos originários.

64. Cabe assinalar que o art. 20, **caput**, da Portaria-Conjunta MF/MGI 15/2025 dispõe que os rendimentos auferidos terão a mesma classificação de grupo de natureza da despesa da transferência especial realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Além disso, em seu parágrafo único, define que os saldos remanescentes, bem como os rendimentos auferidos poderão ser utilizados no acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no plano de trabalho, não havendo a necessidade de solicitação de autorização para sua utilização. Ou seja, há necessidade de atualização do plano de trabalho para incluir novas metas, não obrigatoriamente para o mesmo objeto, mas necessariamente correlacionadas a ele.

65. Diante de todo o exposto, **propõe-se dar ciência** à Prefeitura acerca da necessidade de atualização dos planos de trabalho das emendas tendo em vista que os saldos remanescentes, bem como os rendimentos auferidos poderão ser utilizados no acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no plano de trabalho, não havendo a necessidade de solicitação de autorização para sua utilização, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Portaria MF/MGI 15/2025.



III.2.4. Diferença entre o saldo da Emenda 202442720008 e o saldo bancário

66. Por fim, outro ponto observado, embora não estivesse no escopo da auditoria, por não se tratar de emenda relaciona à obra pública, identificou-se que a Emenda 202442720008, no valor de R\$ 1.000.000,00, teve um gasto parcial de R\$ 155.000,00, restando um saldo de emenda de R\$ 845.000.000,00, sem considerar os rendimentos. No entanto, o saldo da conta a ela associada (Banco CEF, Agência 632-7, Conta 575863697-1) é de apenas cerca de R\$ 140 mil portanto, muito inferior ao saldo da Emenda (p. 59, peça 31).

67. Tal situação suscita a possibilidade de liquidação irregular da despesa, infringindo deliberação da ADPF 854, a IN TCU 93/2024, a Lei Complementar 210/2024, o art. 166-A, inc. I e § 5º; art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, além do Comunicado MGI 16/2024, alínea II, e a Nota Recomendatória Atricon 1/2022 (atualizada), de 14/7/2023.

68. Como essa emenda não fez parte do escopo, por não tratar de obras públicas, coube, em um primeiro momento **buscar os esclarecimentos** junto aos gestores sobre a situação encontrada, o que foi feito mediante Ofício de Observações 2/2026-TCU/AudElétrica (peça 34) e analisado no tópico seguinte.

IV. Análise dos comentários dos gestores

69. Realizou-se reunião de encerramento com os gestores da prefeitura no dia 8/5/2026, momento em que foram apresentadas as impropriedades, além dos riscos apontados pela equipe de auditoria. Os gestores também foram instados a se manifestar sobre as constatações por meio do Ofício de Observações 2/2026-TCU/AudElétrica (peça 34).

70. Em resposta (peça 35), em relação ao apontamento III.2.4, relacionado à Emenda Especial 202442720008, no valor total de R\$ 1.000.000,00, esclareceram que o saldo atualmente existente na conta bancária vinculada corresponde ao valor remanescente após a execução parcial da despesa referente à aquisição de materiais esportivos e uniformes, estando a movimentação devidamente lastreada por nota fiscal, formulário de pagamento, ordem bancária, comprovante de transferência e documento de retenção tributária.

71. Analisando-se o processo administrativo de contratação fornecido pela Prefeitura, SEI 014001076 20025 (peça 36), não foi identificada anormalidade. Houve recebimento dos materiais (shorts, camisetas, redes e outros equipamentos), os quais foram distribuídos por diversos distritos do município. Nota-se, ainda, os procedimentos de controle adotados pela Prefeitura, além de completa e adequada documentação de regularidade da empresa contratada e das Notas Fiscais apresentadas.

72. Portanto, reputa-se por considerar regular a contratação e afastar o indício de irregularidade preliminarmente observado, deixando-se de registrar o apontamento no relatório final.

73. No tocante às demais observações relacionadas à ausência ou incompletude de informações no Transferegov.br, informaram que já estão promovendo a alimentação e atualização das abas referentes às Transferências Especiais no TransfereGov, incluindo a inserção dos documentos de execução, planos de trabalho, relatórios de gestão, extratos bancários e demais informações solicitadas pela equipe de auditoria, com o objetivo de assegurar plena rastreabilidade, transparência e conformidade com a Instrução Normativa TCU 93/2024 e demais normativos aplicáveis.

74. Tendo em vista que tais procedimentos de atualização do TransfereGov ainda não foram concluídos, reputa-se necessário manter a proposta de ciência da irregularidade.

75. Embora os gestores tenham demonstrado concordância com os demais apontamentos durante a reunião de encerramento, na resposta da Prefeitura (peça 35), nada foi mencionado sobre risco de atrasos na execução de recursos de transferências especiais diante do elevado volume de projetos em carteira e a necessária capacidade de gestão. Também nada foi dito sobre a não segregação das emendas em contas específicas e o elevado saldo de algumas emendas. Portanto, entende-se adequado manter as propostas de ciência.

V. Conclusão

76. Trata-se de auditoria de conformidade das Transferências Especiais de Infraestrutura Urbana da Prefeitura Municipal de Porto Velho (RO) com o objetivo de fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de transferências especiais, notadamente as metas das emendas EP 202130960001, EP 202237250012, EP 202337250005, EP 202326330008, EP 202441730003 e EP 202443310002, cada uma associada a um objeto específico, vinculados a obras públicas.

77. A fiscalização integra o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, instituído pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, em cumprimento à deliberação do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, que determinou maior transparência, rastreabilidade e controle na execução dessas transferências.



78. O trabalho concentrou-se na análise de seis transferências especiais (Tabela 2) relacionadas a obras e serviços de engenharia no Município de Porto Velho, totalizando R\$ 7.945.000,00, abrangendo diferentes objetos, tais como construção de fábrica de bloquetes, construção de unidade de bem-estar animal, além de projetos de praças, quadras poliesportivas e complexos urbanísticos, em distintos estágios de execução.

79. 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 seguintes questões de auditoria:

- a) *Questão 1: A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?*
- b) *Questão 2: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?*
- c) *Questão 3: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?*
- d) *Questão 4: A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?*
- e) *Questão 5: A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?*

80. Para responder as questões de auditoria, foram executados os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento, incluindo análises documentais, exames de processos licitatórios, conferência de extratos bancários, conciliações financeiras, inspeções *in loco* e confrontação com a legislação e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, cujos resultados encontram-se devidamente registrados em papéis de trabalho próprios (Fiscalis 96/2026).

81. Ao abordar a **Questões 1** (rastreabilidade), constatou-se que, para as duas transferências especiais cujos objetos já se encontram contratados e praticamente concluídos – aquisição de máquina para fabricação de artefatos de concreto (EP 202237250012) e construção do Centro de Bem-Estar Animal (EP 202130960001) – os recursos foram depositados e movimentados em contas específicas, com adequada conciliação bancária, inexistindo indícios de desvios, saques indevidos ou pagamentos estranhos ao objeto, não se identificando irregularidades quanto à rastreabilidade desses recursos.

82. Todavia, ainda no âmbito da rastreabilidade, verificou-se que outras transferências especiais, inclusive algumas inseridas no escopo da auditoria, compartilharam contas bancárias não específicas, o que compromete a transparência e dificulta a vinculação direta entre cada emenda e o respectivo objeto, em desconformidade com as boas práticas e com o regramento consolidado a partir da Instrução Normativa-TCU 93/2024 e das determinações constantes da ADPF 854/DF, configurando falha de natureza procedimental, já que as emendas são anteriores à referida normatização.

83. Identificaram-se impropriedades relacionadas à **transparência e à atualização das informações no TransfereGov**, notadamente a inexistência ou insuficiência de planos de ação detalhados, a ausência de relatórios de gestão e a desatualização de extratos bancários, o que dificulta o acompanhamento tempestivo da execução dos recursos por parte dos órgãos de controle e da sociedade. Tais falhas, embora não configurem irregularidades graves nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, justificam **a proposta de dar ciência** ao gestor, com vistas ao saneamento e à prevenção de sua recorrência.

84. Em síntese, conclui-se que, não obstante a regularidade da execução das transferências especiais já contratadas, subsistem fragilidades relacionadas à segregação das contas bancárias, à tempestividade e à completude das informações disponibilizadas no TransfereGov, bem como riscos relacionados à capacidade de execução tempestiva de um portfólio elevado de projetos, aspectos que ensejam a adoção de providências de natureza orientativa, com vistas ao aperfeiçoamento da governança e da gestão dos recursos oriundos de transferências especiais no município de Porto Velho (RO), situações essas que também ensejaram **proposta de dar ciência** aos gestores quanto aos apontamentos.

85. Para responder à **Questão 2** (condicionantes constitucionais), verificou-se, em atendimento aos requisitos mínimos estabelecidos no parágrafo 5º do art. 166-A da CF/88, relativo às EP 202130960001 e EP 202237250012, que havia previsão de aplicação integral dos recursos das Transferências Especiais em despesas de capital, por se tratar de empreendimento de infraestrutura urbana. Contudo, existem recursos remanescentes das duas EP após a conclusão das obras, sem existência de plano de aplicação desses recursos registrado no Transferegov, tratado na **Questão 1**. Quanto às demais emendas que estão em fase de projeto, como ainda não foram iniciadas as obras e não foram gastos nenhuns recursos, foi constatado que há previsão de aplicação integral dos recursos das Transferências Especiais em despesas de capital, por se tratar de empreendimento de infraestrutura urbana.



86. No que se refere à **Questão 3** (regularidade financeira), verificou-se que não houve, até o momento, execução financeira incompatível com a execução física dos objetos contratados. Para as obras já executadas, os pagamentos realizados guardam coerência com os serviços efetivamente prestados e com os contratos celebrados. Quanto às demais transferências, constatou-se que os objetos ainda se encontram em fase de elaboração de projetos, não havendo execução física ou financeira relevante que indicasse desconformidade, embora se observe risco de atrasos na utilização dos recursos, diante da elevada carteira de projetos em andamento no município.

87. Em relação à **Questão 4** (regularidade das licitações), foram analisados os procedimentos licitatórios e contratuais das duas obras/serviços de engenharia já executados: 1) Concorrência Eletrônica 3/2024/SML/PVH, com uso de recursos decorrentes da EP 202130960001 – Dep. Expedito Netto, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços para a Reforma do Centro do Bem-Estar Animal; e 2) Pregão Eletrônico 243/2022/SML/PVH, com recursos da EP 202237250012 – Dep. Mariana Carvalho, cujo objeto consiste na aquisição de Máquina para Fabricação de Artefatos de Concreto e Equipamento Industrial. Nos dois casos, a licitação se deu por meio eletrônico, com fase competitiva de lances e as empresas vencedoras apresentaram preços abaixo dos preços de referência da Prefeitura: deságio de 32% e 24%, respectivamente. O procedimento de auditoria não identificou irregularidades ou oportunidades de melhoria, não havendo achados de auditoria a registrar para a Questão 4.

88. No tocante à **Questão 5** (regularidade das contratações), das Emendas Parlamentares emitidas de 2021 a 2024 que compuseram o escopo da auditoria, verificou-se que apenas duas contemplavam investimentos já realizados: EP 202130960001 e EP 202237250012. Assim, foram verificados os dois itens com execução física concluída:

a) os recursos oriundos da EP 202130960001 (Dep. Expedito Netto) foram destinados para obra objeto do Contrato 039/PGM/2024 – Processo 00600-00029558/2023-e, celebrado entre o Município de Porto Velho, por intermédio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Sema) e a empresa Engeral Construções Ltda. para prestação de serviços para construção do Centro do Bem-Estar Animal, resultante do processo licitatório na modalidade Concorrência Eletrônica 3/SML/PVH. A obra foi totalmente concluída e inaugurada em outubro de 2025 e encontra-se em pleno funcionamento; e

b) Os recursos da EP 202237250012 (Dep. Mariana Carvalho) foram direcionados para o fornecimento de bem de capital relativo ao Processo Administrativo 02.00478/2022 celebrado entre o Município de Porto Velho por meio da Superintendência Municipal de Integração Distrital e a empresa R. Lassi Comércio e Serviços Eireli, cujo objeto consistiu na aquisição de Máquina para Fabricação de Artefatos de Concreto e Equipamento Industrial – máquina hidráulica de movimento automático por comando de alavanca para fabricação de blocos de concreto e pavimentação, resultante do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico 243/2022/SML/PVH. O Equipamento foi adquirido para atender as necessidades do distrito de Nova Califórnia, distante 360 km da capital, para pavimentação de suas vias, bem como para outros distritos da região denominada Ponta do Abunã. Conforme dados da prefeitura, a empresa entregou a máquina no Almoxarifado da Prefeitura Municipal de Porto Velho em 17/5/2023, conforme NF 364. A fábrica foi transferida para o Distrito de Nova Califórnia após a construção de um galpão para a instalação definitiva do equipamento. O galpão foi construído com recursos próprios do município. A contratação da empresa se deu por meio da Tomada de Preços 028/2023/SML/PVH realizada em 1/2/2024.

89. Ainda no tocante aos procedimentos da Questão 5, foram visitados os locais das futuras instalações de outros dois objetos das emendas selecionadas com execução física não iniciadas: (a) o Complexo da Candelária (EP 202326330008), cujo projeto encontra-se em análise do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em Rondônia, para fins de obtenção do licenciamento ambiental; e (b) a praça São Sebastião (EP 202443310002), cujo projeto está concluído e os procedimentos para contratação da obra já iniciados.

90. Constatou-se, ademais, a existência de dois outros projetos executivos em curso (EP 202141730003 e EP 202337250005), além da existência de uma carteira elevada de projetos em curso com obras não iniciadas, de projetos em andamento e de demandas futuras já anunciadas, a exemplo de recursos advindos de emendas parlamentares de 2025 e 2026, de recursos do PAC para obras de drenagem no município de Porto Velho com o objetivo de reduzir alagamentos no período chuvoso e do PAC para obras rodoviárias, com o objetivo desviar o fluxo de caminhões de carga que atualmente transitam dentro da cidade em direção ao porto fluvial do Rio Madeira. Em vista das constatações, registrou-se o risco de atrasos na utilização dos recursos oriundos de transferências especiais, dado o grande volume de projetos já em



andamento na Prefeitura de Porto Velho e outros por vir, sendo **proposto dar ciência** desse risco à Prefeitura Municipal de Porto Velho, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

91. Por fim, será proposto encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos à Prefeitura Municipal de Porto Velho (RO), ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) e à Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia (CGU-RO), para fins de conhecimento.

VI. Proposta de encaminhamento

92. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

92.1. **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Porto Velho, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) a ausência de informações no TransfereGov – em especial dos planos de ação atualizados, dos relatórios de gestão e dos extratos bancários – e a movimentação de recursos em contas não específicas afrontam o art. 75 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), o art. 74 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), o art. 81, **caput**, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), o art. 83, inciso I e §4º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), o art. 82, incisos I e II c/c § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), o art. 84, incisos I e II c/c § 2º, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026) e o art. 2º, **caput** e § 5º, da Instrução Normativa TCU 93/2024; segundo os quais o ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br (antiga Plataforma +Brasil) e os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, vedada a transferência financeira para outras contas correntes, sendo que o não cumprimento desses dispositivos poderá acarretar a suspensão das transferências até o momento em que elas estejam regularizadas;

b) o risco de atrasos na utilização dos recursos advindos de emendas parlamentares em vista da existência de uma carteira elevada de projetos de infraestrutura em curso e a iniciar no município de Porto Velho (RO), inclusive com recursos do PAC, associado à limitada capacidade de gestão desses projetos, pode conduzir ao descumprimento de prazos de execução de emendas previstos no art. 4º da Instrução Normativa TCU 93/2024, o que evidencia a necessidade de direcionamento recursos humanos adequados para atender a essas demandas;

c) a ausência de plano de aplicação para saldos remanescentes das transferências especiais, como no caso da emenda 202130960001, afronta decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF (ADPF 854/DF), na qual se determinou a inclusão dos planos de trabalho para todas as transferências, inclusive as anteriores a 2024, no Transferegov até dezembro de 2024, implicando a necessidade de atualização do respectivo plano de trabalho, e, para tanto, deve-se considerar que o saldo remanescente, bem como os rendimentos auferidos, poderão ser utilizados no acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no plano de trabalho, não havendo a necessidade de solicitação de autorização para sua utilização, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Portaria MF/MGI 15/2025;

92.2. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos à Prefeitura Municipal de Porto Velho (RO), ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) e à Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia (CGU-RO) 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;

92.3. **arquivar** o presente processo, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, vez que atingiu seu objetivo.”

2. A Secretária do TCU no Estado de Rondônia pronunciou-se nos seguintes termos (peça 40):

“Trata-se de auditoria sobre os recursos recebidos pelo Município de Porto Velho, no Estado de Rondônia, mediante transferências especiais relacionadas a obras e serviços de engenharia, com foco na aplicação de recursos oriundos das emendas parlamentares 2022.3725.0012, 2021.3096.0001, 2024.4331.0002, 2023.3725.0005, 2023.2633.0008 e 202441730003, no montante de R\$ 7.945.000,00, abrangendo diferentes objetos, tais como aquisição de equipamentos industriais, construção de unidade de bem-estar animal, além de projetos de praças, quadras poliesportivas e complexos urbanísticos, em distintos estágios de execução.

Das seis transferências especiais listadas, apenas as duas primeiras emendas, relativas à aquisição de máquina para fabricação de artefatos de concreto (EP 202237250012) e construção do Centro de Bem-Estar Animal (EP 202130960001) foram contratadas e praticamente concluídas. As demais ainda se encontram em fase de projetos.

Atuo nos presentes autos na qualidade de Secretária do TCU no Estado de Rondônia, nos termos do art. 21, inciso IX, da Resolução-TCU 373/2024, do art. 7º, incisos I e II, da Portaria-SRI 2/2025, e da Portaria



Conjunta SEGEPRES/SEGECEX 01/2026, para manifestação quanto aos aspectos de contexto regional e local relacionados ao objeto fiscalizado.

A Secretaria do TCU no Estado de Rondônia participou das etapas de planejamento e execução das fiscalizações – entre as quais a presente auditoria – que fazem parte do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar), oferecendo contribuições relacionadas ao conhecimento da realidade local e à interlocução institucional, notadamente junto ao Gabinete da Controladoria Geral do Município de Porto Velho e à Secretaria Municipal de Obras. A referida participação teve por objetivo contribuir para que a auditoria pudesse considerar aspectos relevantes das realidades regional e local, notadamente aqueles relacionados às características socioeconômicas do território do ente fiscalizado.

Embora as transferências especiais já contratadas apresentem execução regular, a auditoria identificou fragilidades relacionadas à segregação das contas bancárias, à tempestividade e à completude das informações registradas no TransfereGov, bem como riscos associados à capacidade de execução tempestiva de elevado volume de projetos atualmente sob responsabilidade do município. Tais aspectos recomendam a adoção de medidas de caráter orientativo voltadas ao aprimoramento da governança e da gestão dos recursos oriundos de transferências especiais.

Observa-se que Porto Velho, capital do Estado de Rondônia, possui uma população estimada em 517.709 habitantes, concentrando grande parte da população do estado. A cidade enfrenta desafios estruturais relevantes na prestação de serviços públicos essenciais, notadamente nas áreas de saneamento básico e infraestrutura urbana (<https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2024>).

Nesse contexto, os projetos financiados pelas emendas parlamentares fiscalizadas – a aquisição de máquina para fabricação de artefatos de concreto (pavimentação de vias), construção de unidade de bem-estar animal, e projetos de praças, quadras poliesportivas e complexos urbanísticos – possuem caráter estruturante e relevância social significativa, contribuindo para a melhoria da infraestrutura urbana e da qualidade de vida da população.

Sob a perspectiva regional, os achados da auditoria assumem especial relevância diante do risco de atrasos na execução dos investimentos e da consequente postergação dos benefícios esperados pela população. Conforme consignado no relatório, das seis emendas auditadas, apenas duas tiveram contratação e execução substancialmente concluídas, permanecendo as demais em fase de elaboração de projetos.

Além do elevado volume de projetos em curso, a Prefeitura de Porto Velho possui demandas adicionais relacionadas a futuros investimentos decorrentes de emendas parlamentares dos exercícios de 2025 e 2026, bem como obras vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incluindo intervenções de drenagem urbana para mitigação de alagamentos e obras rodoviárias destinadas ao desvio do tráfego de caminhões atualmente direcionado ao porto fluvial do Rio Madeira. Segundo informações publicadas no site da prefeitura (<https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/55823/gestao-infraestrutura-garante-r-200-milhoes-para-drenagem>), tais investimentos podem alcançar montante aproximado de R\$ 200 milhões.

Esse contexto revela expansão significativa das demandas de investimento sob responsabilidade do ente municipal, com potencial impacto sobre sua capacidade operacional e gerencial, aumentando os riscos de atrasos na implementação dos empreendimentos e na tempestiva aplicação dos recursos públicos transferidos.

As informações acima contextualizam os achados da auditoria à luz da realidade regional e institucional do ente fiscalizado, contribuindo para compreensão mais abrangente dos desafios relacionados à execução tempestiva e eficiente dos recursos públicos transferidos, sem prejuízo das conclusões técnicas consignadas pela equipe de auditoria.

Diante do exposto, encaminhem-se os autos ao Exmo. Ministro Relator.”

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste colegiado a auditoria de conformidade realizada no Município de Porto Velho/RO, a fim de avaliar as transferências especiais destinadas à infraestrutura e obras públicas, com foco na aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas (“emendas Pix”), no período de 2020 a 2024.

2. A fiscalização integra o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais do TCU, aprovado pelo Acórdão 158/2026-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), em



cumprimento à determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, que estabeleceu diretrizes voltadas à ampliação da transparência, da rastreabilidade e do controle na execução dessas transferências.

3. Essas transferências especiais decorrem de emendas parlamentares individuais impositivas, previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, incluído por meio da Emenda Constitucional 105/2019, que alocam recursos diretamente a estados, ao Distrito Federal e a municípios, independentemente da celebração de convênio ou de instrumento similar.

4. No âmbito desta fiscalização, foram analisadas seis transferências especiais vinculadas a obras e serviços de engenharia, cujos objetos incluem aquisição de máquina para fabricação de artefatos de concreto; construção de centro de bem-estar animal; construção, ampliação e reforma de quadras e centros poliesportivos; desenvolvimento de cadeias produtivas da agropecuária familiar; e projetos e obras especiais de infraestrutura urbana e urbanismo, no valor total de R\$ 7.945.000,00.

5. Por se tratar de fiscalização de orientação centralizada (FOC), avaliaram-se aspectos padronizados, relativos à rastreabilidade dos recursos; à conformidade da execução orçamentária e financeira com as condicionantes constitucionais previstas no art. 166-A da Constituição, com os planos de aplicação e com as exigências normativas aplicáveis; à regularidade dos processos licitatórios ou contratações diretas; e à execução física dos objetos.

6. Em suma, para as duas transferências especiais em que os objetos (aquisição de máquina para fabricação de artefatos de concreto e construção de centro de bem-estar animal) já se encontravam contratados e praticamente concluídos (Emendas Parlamentares – EP 2022.3725.0012 e 2021.3096.0001, respectivamente), não se identificaram irregularidades quanto à execução financeira, apurando-se compatibilidade entre os pagamentos realizados e os serviços executados.

7. Todavia, verificou-se a existência de saldos nas contas dessas transferências, após a execução dos seus objetos, sem que haja plano de aplicação para dar uso aos recursos (R\$ 60.100,00, no caso da EP 2022.3725.0012, sem considerar rendimentos, e R\$ 1.245.538,29, no caso da EP 2021.3096.0001, levando em conta rendimentos até abril/2026).

8. Para essas transferências e as outras cujos objetos ainda se encontram em fase de elaboração de projetos (Emendas Parlamentares 2024.4331.0002, 2024.4173.0003, 2023.3725.0005 e 2023.2633.0008), ainda foram verificadas fragilidades relacionadas à transparência e à atualização das informações no sistema TransfereGov (antiga Plataforma +Brasil), em especial a inexistência ou a insuficiência de planos de ação detalhados; a ausência de relatórios de gestão; e a desatualização dos extratos bancários.

9. Na execução das Emendas Parlamentares 2023.3725.0005, 2023.2633.0008 e 2022.3725.0012, ainda se apontou a utilização de contas bancárias não específicas, ponderando-se, porém, que se trata de emendas anteriores à publicação da Instrução Normativa-TCU 93/2024, bem como que foi possível identificar a rastreabilidade dos recursos.

10. Além disso, a equipe de fiscalização apontou riscos relacionados à capacidade do município de executar, de forma tempestiva, o elevado volume de projetos sob sua responsabilidade.

11. Nesse sentido, a unidade especializada propôs a expedição de ciências à unidade jurisdicionada sobre os achados da fiscalização.

II

12. Estou de acordo com essa proposta, apenas com ajustes de forma nos encaminhamentos, razão pela qual adoto os fundamentos do relatório como razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que se seguem.

13. De fato, as falhas identificadas, além de representarem ofensa a disposições legais e regulamentares e irem de encontro a determinações do STF na ADPF 854/DF, podem resultar em dificuldades de se efetuar, por exemplo, a vinculação direta entre cada emenda e o respectivo objeto e comprometer a transparência da sua execução, trazendo empecilhos para que os órgãos de controle e a própria sociedade acompanhem o uso dos recursos públicos.



14. Especificamente quanto à não abertura de conta específica, cogitei efetuar determinação para que a falha seja saneada de forma imediata, considerando as disposições legais pertinentes ao tema. Entretanto, cabe ponderar a seguinte análise da unidade especializada:

“50. Cabe esclarecer que desde a LDO 2021 (Lei 14.116/2020, art. 75) há previsão de conta específica para emendas Pix:

Art. 75. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta **conta corrente específica** para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do **caput** do referido artigo. (grifo do relatório)

51. A regra se repetiu nas LDOs dos exercícios seguintes. Mas, só a partir de janeiro de 2024, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) colocou em produção, no TransfereGov (sucessor da plataforma +Brasil), a funcionalidade que passou a permitir a abertura da conta específica. Também em janeiro de 2024, o TCU publicou a Instrução Normativa-TCU 93/2024, que deixou explícito que é necessária uma conta específica por emenda e por município.

52. Assim, somente para emendas a partir desses marcos seria cabível caracterizar essa segunda constatação como irregularidade, motivo pelo qual cabe apenas a ciência dos gestores para que tal ocorrência não se repita para as emendas posteriores a janeiro de 2024.” (sublinhei).

15. Atualmente, não existe espaço para que falha dessa natureza se repita, ante a clareza das disposições legais e normativas sobre o assunto. Contudo, o dispositivo legal transcrito deixou margens para dúvidas se a conta corrente específica poderia abranger “o conjunto” de todos os recursos oriundos de transferências especiais.

16. Além disso, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto condutor do recente Acórdão 1.122/2026-Plenário, reconheceu que, até o final do exercício de 2024, não se exigia, na prática, a conta corrente específica:

“Em todo caso, penso que é possível, **excepcionalmente**, admitir a competência concorrente apenas e exclusivamente porque os recursos repassados até próximo ao final do exercício de 2024 efetivamente se misturaram com recursos estaduais e municipais, já que não havia sido instituída exigência de conta corrente específica que impedisse a confusão entre recursos federais e locais.”

17. Desse modo, a ciência proposta é suficiente para prevenir ocorrências semelhantes.

18. Quanto à inexistência ou insuficiência do detalhamento de planos de trabalho apresentados, lembro que o STF determinou, na ADPF 854/DF, a inclusão, no Transferegov, e a aprovação desses planos pelo Poder Executivo Federal (ministério setorial) para todas as transferências, inclusive as anteriores a 2024, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas.

19. Na decisão do STF do final de 2024, fixou-se o prazo de 60 dias corridos para a apresentação dos planos de trabalho das emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores, o que não seria, naquele momento, fato impeditivo para a execução, registrando-se que, não havendo a providência determinada, proceder-se-ia a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal.

20. Em consulta aos endereços eletrônicos indicados no relatório da fiscalização²⁶, verifico que constam informações no campo “plano de trabalho” com análises, de janeiro ou fevereiro/2025, dos ministérios competentes em que se atesta a incompatibilidade com suas finalidades ou se solicita adequação ou complementação do referido documento.

²⁶ Consulta, em 22/5/2026, nos seguintes endereços:

<<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/19280/analise/detalhe/13629>>
 <<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/10869/analise/detalhe/13522>>
 <<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/66260/analise/detalhe/6769>>
 <<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36318/analise/detalhe/18343>>
 <<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/41742/analise/detalhe/17678>>
 <<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/73785/analise/detalhe/31704>>



21. No aspecto formal, portanto, houve o cumprimento da decisão do STF. Porém, ante a informada ausência de completude dos planos de trabalho disponibilizados, é imperioso que o município os adapte de maneira a possibilitar o exame final pelos órgãos competentes nos casos com pendências.

22. É importante anotar que, em decisão de março/2025, o STF deliberou que não subsistiriam empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025 e das relativas a exercícios anteriores, salvo situações específicas, como a existência de impedimentos técnicos identificados, caso a caso, de modo motivado, pelo ordenador de despesas do Poder Executivo (arts. 165, § 11, inciso II, e 166, § 13, da Constituição Federal, e art. 10 da Lei Complementar 210/2024 e das decisões do Plenário do STF) e de transferências especiais sem plano de trabalho apresentado e aprovado, entre outras.

23. Em relação ao cronograma de execução, observo que, conforme o art. 4º, c/c o art. 8º, da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 93/2024, o prazo limite para execução das emendas (de no mínimo 36 meses) ainda se encontra vigente, haja vista que se estabeleceu que tal prazo, para as transferências especiais com recursos já transferidos aos entes beneficiados, mas sem conclusão do objeto, começaria a contar a partir do primeiro dia útil do ano subsequente ao de publicação da norma, ou seja, 2/1/2025.

24. Não obstante o prazo regulamentar, a equipe de fiscalização identificou riscos concretos quanto à capacidade do município de executar, de forma tempestiva, o elevado volume de projetos sob sua responsabilidade, especialmente diante da concorrência com outras demandas de investimento, como as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse cenário, é imperativo que o gestor municipal adote medidas de governança e controle para mitigar o risco de atrasos e assegurar a entrega dos benefícios à população dentro do prazo estabelecido.

25. Quanto à necessidade de apresentação e detalhamento dos planos de trabalho, registro que essa providência é imprescindível para a regular utilização dos recursos, inclusive dos saldos remanescentes de objetos ainda não concluídos, em conformidade com as determinações do STF na ADPF 854/DF.

26. Contudo, descarto, neste momento, a adoção de medida com o objetivo de responsabilizar o gestor pela desatualização dos dados no sistema. Concorre para esse juízo o fato de os gestores terem informado que já estão atualizando as abas referentes às Transferências Especiais no Transferegov.br, incluindo a inserção de documentos de execução, planos de trabalho, relatórios de gestão e extratos bancários, com o objetivo de assegurar a rastreabilidade e a conformidade com a IN-TCU 93/2024 (peça 35).

27. Essa afirmação encontra respaldo em consulta ao sistema, na qual se verifica, a título ilustrativo, que, quanto à EP 2022.3725.0012, foram inseridos, em 8/5/2026, dados relativos ao relatório de gestão²⁷. Assim, entendo que a ciência proposta é suficiente para induzir à regularização, em consonância com o deliberado no Acórdão 1.122/2026-Plenário.

28. Por fim, destaco que, neste caso, as impropriedades não se revelam de alta materialidade e não se encaixam no conceito de irregularidade grave contido no art. 150, § 1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026), notadamente porque não foram evidenciados danos ao erário ou desvio de finalidade no uso dos recursos.

29. Nesse contexto, manifesto-me, de forma conclusiva, de acordo com a proposta de dar ciência ao município sobre as impropriedades identificadas, incluindo a falta de inserção de relatórios de gestão e de extratos bancários atualizados na plataforma transferegov.br, especialmente a fim de propiciar a adoção de medidas no sentido de melhorar a qualidade e tempestividade das informações registradas no TransfereGov e evitar atrasos na execução dos projetos e, ainda, recorrências futuras na prática das falhas (subitem 92.1 do relatório, alíneas “a” e “c”).

²⁷ Consulta, na mesma data, no endereço eletrônico: <<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/19280/relatorio-gestao>>



30. Quanto à proposta contida na alínea “c”, cumpre registrar que a Portaria-MF/MGI 15/2025 prevê, efetivamente, que os saldos remanescentes e os rendimentos auferidos poderão ser utilizados no acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no plano de trabalho, “*não havendo a necessidade de solicitação de autorização para sua utilização*” (art. 20, parágrafo único).

31. A dispensa dessa autorização, entretanto, não significa total liberdade para o gestor executar os recursos. Por óbvio, **o respectivo plano de trabalho deve ser ajustado, a fim de incluir/retificar as metas e etapas**, seguindo-se as regras vigentes para a realização do objeto principal, inclusive:

a) as que estabelecem a necessidade de os recursos serem usados no mesmo grupo de natureza da despesa utilizado para a realização da transferência especial pela Secretaria do Tesouro Nacional (art. 19 daquela portaria); e

b) as que vedam usar os recursos para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, relacionadas a ativos, inativos e pensionistas, e encargos referentes ao serviço da dívida (art. 18, parágrafo único).

32. Por outro lado, à luz do disposto no art. 2º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 315/2020, não cabe efetuar a ciência indicada na alínea “b” do mesmo subitem do relatório, mas sim informar o município sobre os riscos apontados na auditoria, de modo a ensejar a adoção das providências devidas para mitigá-los, pois não se trata propriamente de irregularidade ou impropriedade identificadas.

III

33. Como demonstrado pela Secretária do TCU no Estado de Rondônia, a cidade de Porto Velho – que possui uma população estimada em 517.709 habitantes e concentra grande parte da população estadual – enfrenta desafios estruturais significativos, notadamente nas áreas de saneamento básico e infraestrutura urbana.

34. Assim, a execução dos projetos financiados pelas emendas parlamentares, por seu caráter estruturante e sua relevância social, especialmente quando bem concatenadas com as demais políticas públicas das três esferas governamentais, pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

35. Considerando que o município também deve lidar com as demandas adicionais relacionadas a novos investimentos, incluindo as obras do PAC, com previsão de dispêndio de vultuosos recursos (mais de R\$ 200 milhões só com obras de drenagem), os riscos de atrasos na execução dos empreendimentos, decerto, são ampliados.

36. Diante desse panorama, é de se esperar que o gestor municipal se empenhe em implementar medidas orientativas para aprimorar a governança e a gestão dos recursos transferidos, eliminando as falhas observadas e mitigando os riscos identificados, de forma a assegurar a entrega tempestiva dos benefícios esperados à população.

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 17 de junho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1536/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.383/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há



4. Unidade: Município de Porto Velho/RO

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade realizada no Município de Porto Velho/RO, a fim de avaliar as transferências especiais destinadas à infraestrutura e a obras públicas, com foco na aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas (“emendas Pix”), no período de 2020 a 2024,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 239, inciso I, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência ao Município de Porto Velho/RO, para que adote as medidas pertinentes com o objetivo de reorientar sua atuação administrativa, solucionar os problemas ainda pendentes e evitar a repetição das falhas, sobre os seguintes achados da presente fiscalização:

9.1.1. ausência: de registro de informações detalhadas no plano de trabalho das transferências especiais; e de inserção de relatórios de gestão e de extratos bancários atualizados na plataforma transferegov.br, referentes às Emendas Parlamentares 2021.3096.000, 2022.3725.0012, 2023.2633.0008, 2023.3725.0005, 2024.4173.0003 e 2024.4331.0002, em desacordo com o princípio da publicidade (arts. 37, *caput*, e 163-A, da Constituição Federal) e com o disposto no art. 48, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, no art. 81, § 2º, inciso II, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), no art. 83, inciso II e §§ 2º e 4º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) e nos arts. 3º e 8º da Instrução Normativa-TCU 93/2024 e, ainda, em decisões proferidas, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF;

9.1.2. falta de plano de aplicação para saldos remanescentes das transferências especiais objeto das Emendas Parlamentares 2021.3096.0001 e 2022.3725.0012, também em desacordo com o disposto nos mencionados dispositivos legais e decisões do STF, observando-se que, nos termos do art. 20 da Portaria-MF/MGI 15/2025, os saldos remanescentes e os rendimentos auferidos podem ser utilizados no acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no respectivo plano de trabalho, sem prejuízo da necessária observância das regras vigentes no ordenamento jurídico para a realização do objeto principal, a exemplo das contidas nos arts. 18, parágrafo único, e 19 da mesma norma;

9.1.3. movimentação de recursos, relativos às Emendas Parlamentares 2022.3725.0012, 2023.2633.0008 e 2023.3725.0005, em contas não específicas, em afronta ao estabelecido no art. 74 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), no art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) e no art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93/2024;

9.2. informar ao Município de Porto Velho/RO que adote as providências devidas a fim de mitigar os riscos identificados de atrasos na utilização dos recursos advindos de emendas parlamentares, ante a existência de carteira elevada de projetos de infraestrutura em curso e a iniciar no município, os quais podem conduzir ao descumprimento de prazos de execução previstos no art. 4º da Instrução Normativa-TCU 93/2024;

9.3. disponibilizar acesso ao inteiro teor desta deliberação ao Município de Porto Velho/RO, ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) e à Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia (CGU-RO); e

9.4. arquivar os autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1536-23/26-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 021.399/2025-5

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Ministério do Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. POLÍTICA COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA). RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO (REPP 2026). OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA GESTÃO DO PROGRAMA. INDÍCIO DE DESCONFORMIDADE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Reproduzo, com ajustes de forma, o Relatório de Acompanhamento elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), o qual contou com a concordância das instâncias diretivas da unidade (peças 175-177):

“1. INTRODUÇÃO

1.1 Identificação simplificada do objeto de fiscalização

1. Trata-se de fiscalização, na modalidade Acompanhamento de Natureza Operacional, para avaliar a maturidade da implementação e o alcance dos objetivos e metas da política pública denominada Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), para fins de composição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026. Além desses objetivos traçados em conformidade com as diretrizes do RePP, a ação também se concentra na análise da implementação da política, especialmente na formação continuada de professores alfabetizadores, coordenadores pedagógicos, diretores e equipes técnicas.

2. Instituído pelo Decreto 11.556/2023 e consolidado pela Lei 15.247/2025, o CNCA visa garantir que todas as crianças brasileiras estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, assegurando o direito à alfabetização como elemento estruturante para trajetórias escolares bem-sucedidas. A política busca promover equidade educacional e recompor aprendizagens prejudicadas, especialmente em decorrência da pandemia de Covid-19, por meio da conjugação de esforços entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

3. O RePP é um produto do Tribunal de Contas da União - TCU, sob responsabilidade da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), destinado a subsidiar a discussão do projeto de lei orçamentária, conforme previsto no artigo 156 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026).



1.2. Organização do Relatório

4. Além dos capítulos iniciais ('1. Introdução' e '2. Visão Geral do Objeto'), esta instrução apresenta a seguinte organização:

1.2.1. Relatório de Fiscalização de Políticas e Programas de Governo - RePP (Capítulos 3 e 4)

5. Os capítulos 3 e 4 da presente instrução dizem respeito diretamente às duas questões de auditoria do RePP. O capítulo 3 tratará da questão de auditoria 1 (Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?). Enquanto o capítulo 4 cuidará da questão de auditoria 2 (A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?).

1.2.2. Capítulos (5, 6, 7 e apêndices)

6. O capítulo 5, por sua vez, resulta da análise das causas-raízes de um dos problemas críticos da política pública definido como 'deficiência na formação dos professores alfabetizadores'. A partir dessa investigação, foi formulada a seguinte questão de auditoria: 'Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?'.

7. Nos capítulos 3, 4 e 5 serão relatados os achados de auditoria, sendo que a ordem do relato será a mesma das questões de auditoria. Buscou-se observar, em cada relato, a estrutura sugerida no Manual de Auditoria Operacional do TCU, iniciando com a exposição da situação encontrada, seguida do critério de avaliação e das evidências e análises da equipe. Depois, no caso de situações encontradas divergentes dos critérios (achado negativo), são expressas as possíveis causas e efeitos da situação encontrada, bem como propostas medidas visando solucionar os riscos ou problemas identificados ou aproveitar oportunidades de melhoria para a política.

8. No capítulo 6 (Conclusão) será feita uma síntese dos principais achados de auditoria. E, no capítulo 7, serão consolidadas as propostas de encaminhamento feitas ao longo dos capítulos 3, 4 e 5.

9. Finalmente, nos apêndices, constam os seguintes conteúdos:

a) Apêndice A - Análise dos Comentários dos Gestores: análise pormenorizada dos comentários apresentados pelos gestores ao relatório preliminar de auditoria, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 315/2022. No caso do relatório final, o texto do corpo do relatório (capítulos 1 a 7) já incorpora a informações tidas pela equipe de auditoria como pertinente e oportunas;

b) Apêndice B - Detalhamento do Método: descrição pormenorizada, de forma transparente e técnica de como a auditoria foi conduzida, contendo os seguintes elementos: 1. Abordagem metodológica (tipo de auditoria e normas aplicadas); 2. Critérios e parâmetros utilizados; 3. Escopo e delimitações; 4. Procedimentos e técnica de coleta e análise de dados; 5. Fontes de evidência (documentos, entrevistas, bases de dados); e 6. Limitações encontradas durante o trabalho.

c) Apêndice C – Questionário de Autoavaliação: extração sintética das respostas e evidências apresentadas pelo gestor ao questionário de autoavaliação que lhe foi encaminhado para resposta às questões 1 e 2 da matriz do RePP 2026.

d) Apêndice D – Matriz de Planejamento: apresentação da matriz de planejamento do RePP (questões 1 e 2), da matriz auxiliar e da matriz de planejamento da equipe (questão 3);

e) Apêndice E - Quadro Sintético da Política Pública Seleccionada para o RePP 2026: apresentação do quadro sintético do CNCA para o RePP 2026, conforme modelo disponibilizado;

f) Apêndice F - Apuração da Execução Orçamentária e Financeira do Ano-Base 2025 e Séries Históricas: apresentação de uma análise financeira detalhada sobre a execução orçamentária e financeira do ano-base 2025 e da série histórica de 2023 a 2025;

g) Apêndice G – Análise do Controle Físico Financeiro da política – CNCA: análise detalhada da questão 5.2.2 da matriz do RePP (Achado 17 do Relatório);

h) Apêndice H – Grau de utilização dos recursos repassados pelo PAR 4 (PATe-PAE-Formação), no período de 2023 a 2025;

i) Apêndice I: Quadro comparativo entre a utilização dos recursos do PATe/PAR para formação (2023-2025) e o desempenho no ICA em 2024 e 2025;

j) Apêndice J – Percentual de concluintes por tipo de formação em 2024.



1.3. Antecedentes

10. Em cumprimento ao art. 156 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026), o Tribunal de Contas da União (TCU) consolida anualmente, por meio do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), um quadro-resumo sobre a implementação dos programas auditados, destinado a subsidiar a Comissão Mista indicada no art. 116, § 1º, da Constituição Federal.

11. Essa obrigação consta das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desde 2007, com redação praticamente inalterada. Em 2017, o TCU iniciou ações específicas para atender à demanda do Congresso Nacional, passando a cumprir essa exigência por meio do produto denominado Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo – RePP.

12. Na apreciação do RePP 2018, o Ministro-Relator Benjamin Zymler destacou a relevância de estabelecer um núcleo comum de quesitos a serem examinados nas fiscalizações de políticas públicas, de modo a assegurar a adequada consolidação dos resultados e a elaboração do quadro-resumo.

13. Em 2020, o TCU publicou o Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), elaborado com o objetivo de conferir maior robustez e uniformidade às fiscalizações, especialmente no tocante ao produto exigido pela LDO. Desde então, o RC-PP tem servido como base metodológica para a elaboração do RePP.

14. Em setembro de 2025, após indicação desta Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), o CNCA foi selecionado pela Segecex para compor o conjunto de políticas e programas governamentais a serem avaliados no RePP 2026, considerando sua importância e materialidade orçamentária.

1.4. Objetivos e escopo

15. O objetivo desta fiscalização consiste em avaliar a maturidade da implementação e da avaliação da Política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), com ênfase na formação continuada dos professores alfabetizadores, coordenadores pedagógicos, diretores e outros profissionais da alfabetização, para atendimento ao Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo – RePP 2026.

16. Trata-se de fiscalização do tipo acompanhamento, prevista nos artigos 241 e 242 do Regimento Interno/TCU. O CNCA não foi objeto de auditoria operacional no RePP porque, em 2024, o TCU já realizou auditoria desse tipo sobre alfabetização (TC 006.753/2024-8 – Fiscalização 40/2024), destinada a identificar fatores associados ao baixo desempenho na alfabetização na primeira etapa do ensino fundamental e a avaliar a capacidade de resposta do governo federal e dos entes subnacionais, com destaque para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada instituído pelo Decreto 11.556/2023. Essa auditoria resultou no Acórdão 1366/2025-TCU-plenário, que emitiu recomendações e determinações ao MEC e ao Inep. Além disso, também se encontra em execução um Relatório de Acompanhamento (TC 017.550/2025-4 - Racom), que trata do 1º Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Ano 2025.

17. Os pontos avaliados – implementação e avaliação – correspondem aos dois ciclos de desenvolvimento das políticas públicas citados no Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), elaborado por este Tribunal e definido pela Segecex como principal marco teórico (critério de avaliação) para as auditorias do RePP 2026.

18. O RC-PP visa ‘estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas’ (p. 18 do Referencial). Para tanto, os anexos do documento elencam possíveis questões de auditoria, das quais 12 foram escolhidas pela Segecex para integrar o escopo de todas as fiscalizações do RePP 2026. As questões são as seguintes:

Quadro 1 – Questões de auditoria do RePP

Ciclo	Bloco de controle	Questão (numeração conforme RC-PP)
Questão de auditoria 1: Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública		
Implementação	Estruturação da governança e gestão	4.1. As estruturas de coordenação estão institucionalizadas? 4.2. Os riscos da política são gerenciados? 4.3. As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas? 6.1.1. Os recursos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos?
	Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros	5.1. A política pública é claramente identificada nas leis de orçamento e/ou rastreável nos Portais dos Ministérios e sistemas de execução orçamentária e financeira da União? 5.2. Os riscos de implementação da política pública de natureza orçamentária, financeira e fiscal são gerenciáveis?

	Implementação e monitoramento contínuo	6.2. O desempenho da política é monitorado nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade?
Questão de auditoria 2: A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?		
Avaliação	Avaliação de resultados	3.2. A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?
		3.3. A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado?
		7.1. Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)
		7.2. A política produziu os resultados esperados (efetividade)
		7.3. A aferição de resultados da política é subsidiada por metodologia formal de análise <i>ex post</i> ?

Fonte: RC-PP (TCU).

19. O escopo traçado pela Segecex foi complementado por outra questão que abordou a causa-raiz de pelo menos um problema crítico da política pública a ser indicado pela Unidade de Auditoria Especializada. Dessa forma, definiu-se como um dos problemas críticos da política, que não chegou a ser abordado na Auditoria Operacional (Anop) Alfabetização (TC 006.753/2024-8 – Fiscalização 40/2024), a ‘deficiência na formação dos professores alfabetizadores’. Da investigação das causas-raízes desse problema chegou-se à formulação da questão de auditoria 3 (‘Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?’). Essa questão de auditoria foi dividida em 2 subquestões:

Quadro 2 – Questão de auditoria da Causa-Raiz

Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?	
Subquestão 1	As ações de formação continuada realizadas pelos estados no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) estão sendo implementadas em conformidade com as demandas e os recursos pactuados nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR)?
Subquestão 2	Há mecanismos para monitorar a qualidade das formações realizadas no âmbito do CNCA, bem como para induzir a implementação das recomendações oriundas desse monitoramento junto aos estados e para disseminar as boas práticas eventualmente identificadas?

Fonte: Elaboração da própria equipe

1.5. Critérios de Auditoria

20. O acompanhamento foi realizado conforme as Normas de Auditoria do TCU (NAT), o Manual de Auditoria Operacional — alinhado às Issai da Intosai — e o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016, sem quaisquer restrições significativas aos exames.

1.6. Métodos Aplicados

21. O TCU instituiu, em 2020, o RC-PP para aprimorar a qualidade e a padronização do RePP. Na 10ª edição do RePP 2026 (ano-base 2025), adotou-se uma abordagem inovadora: a aplicação de um Questionário de Autoavaliação, fundamentado no RC-PP, a 58 políticas públicas. Com base nesse diagnóstico, definiu-se o escopo da fiscalização e elaborou-se a Matriz de Planejamento, contendo um núcleo comum de quesitos que orientou as fiscalizações das políticas selecionadas para integrar o quadro-resumo previsto no art. 156 da LDO 2026.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

22. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) é uma política pública federal coordenada pelo Ministério da Educação (MEC), concebida para assegurar que 100% das crianças estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, com foco adicional na recomposição das aprendizagens das crianças do 3º ao 5º ano afetadas pela pandemia de Covid-19.

2.1. Contexto de criação da política

23. O cenário pós-pandêmico revelou déficits significativos de aprendizagem na etapa da alfabetização, exigindo políticas estruturantes e de médio prazo para recompor perdas e garantir trajetórias escolares bem-sucedidas: em 2021, apenas 43% das crianças do 2º ano estavam alfabetizadas, e o Brasil ocupava a 39ª posição entre 43 países no **Progress in International Reading Literacy Study** (Estudo



*Internacional de Progresso em Leitura)- PIRLS; antes do CNCA, iniciativas como o Plano Nacional de Alfabetização (PNA) e programas como Tempo de Aprender buscavam enfrentar esse desafio, mas os resultados foram insuficientes. O CNCA foi lançado em **12 de junho de 2023** como resposta nacional coordenada a esse desafio.*

24. *A formulação do CNCA destaca o **regime de colaboração** entre os entes federativos, o protagonismo dos **municípios** na alfabetização e o papel indutor e coordenador do **MEC**, com **assistência técnica e financeira** da União, conforme princípios e diretrizes expressos no **Decreto 11.556/2023**.*

25. *Em 2025, o Congresso Nacional aprovou, e o Presidente da República sancionou, a **Lei 15.247**, conferindo **estabilidade normativa** à política e reafirmando objetivos, diretrizes e instrumentos para a plena implementação do Compromisso em todo o território nacional.*

2.2. Marco legal e Objetivos da Política Pública

26. *O CNCA é sustentado por um conjunto de normativos que estabelecem sua base legal, forma de implementação, governança e recursos. A seguir, os principais instrumentos que regem sua execução:*

a) **Decreto 11.556, de 12 de junho de 2023:** instituiu formalmente o CNCA, articulando os esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios para garantir a alfabetização ao final do 2º ano do ensino fundamental. Define princípios como colaboração federativa, equidade, autonomia pedagógica e valorização dos profissionais da educação. Estipula diretrizes de assistência técnica e financeira da União, protagonismo municipal e fortalecimento do regime colaborativo intergovernamental;

b) **Portaria MEC 1.774, de 1º de setembro de 2023:** criou a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), que organiza os articuladores do programa em territórios regionais, estaduais e municipais. Estabelece as atribuições, composição, funcionamento e critérios de atuação desses articuladores, incluindo definição dos valores de suas bolsas;

c) **Lei 15.247, de 31 de outubro de 2025:** elevou o CNCA ao status de política de Estado, conferindo-lhe sustentabilidade jurídica e orçamentária. Instituiu o Fórum Nacional do CNCA, presidido pelo Presidente da República e composto por governadores, fortalecendo a governança federativa e os papéis das três esferas de governo.

27. *A política busca integrar ações de formação, monitoramento e apoio pedagógico, fortalecendo o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios.*

28. *Os **objetivos centrais** do CNCA buscam assegurar a alfabetização na idade certa, recompor as aprendizagens pós-pandemia e promover equidade educacional, aliando valorização e formação de profissionais à implementação de sistemas de avaliação e monitoramento que orientem a prática pedagógica e a gestão. A estrutura do CNCA se organiza em **cinco eixos integrados**:*

a) **Gestão e Governança:** estabelece mecanismos de coordenação e monitoramento, como o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), comitês estaduais (Ceec) e a Rede Nacional de Articuladores (Renalfa), que conta com mais de 7 mil bolsas para articuladores estaduais, municipais e regionais. Esses atores garantem alinhamento entre União, estados e municípios.

b) **Formação de Profissionais:** assegura formação continuada de professores e gestores, com diretrizes nacionais, programas credenciados e uma plataforma virtual interativa (Avamec Interativo), fortalecendo práticas pedagógicas baseadas em evidências.

c) **Infraestrutura Física e Pedagógica:** promove a distribuição de materiais didáticos complementares, livros literários e **kits** pedagógicos, além da adequação de espaços de leitura, garantindo condições para o desenvolvimento da alfabetização.

d) **Reconhecimento de Boas Práticas:** valoriza experiências exitosas por meio de prêmios e certificações para redes, escolas e professores que alcançam resultados significativos, estimulando a inovação e a melhoria contínua.

e) **Sistemas de Avaliação:** define parâmetros nacionais para monitoramento da aprendizagem, com aplicação do Saeb Alfabetização e avaliações diagnósticas e formativas, permitindo ajustes nas estratégias pedagógicas e políticas territoriais.

2.3. Responsáveis pela condução da política pública

29. *A condução do CNCA é organizada em um modelo federativo e colaborativo, envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios. No âmbito nacional, o **Ministério da Educação (MEC)** exerce a coordenação estratégica da política, definindo diretrizes, metas e instrumentos de monitoramento. Para isso, atua por meio de diferentes secretarias: a **Secretaria de Educação Básica (SEB)** lidera as ações pedagógicas e de formação; a **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase)** coordena a governança federativa e os comitês estratégicos; a **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão***



(Secadi) apoia políticas inclusivas e equitativas; e a **Secretaria de Gestão da Informação, Inovação e Avaliação de Políticas Educacionais (Segape)** assegura a gestão administrativa, financeira e a avaliação das políticas.

30. O MEC também mantém o **Comitê Estratégico Nacional (Cenac)**, responsável por orientar as ações, acompanhar resultados e garantir alinhamento entre os entes federados, e lidera a **Rede Nacional de Articuladores (Renalfa)**, composta por articuladores nacionais, estaduais, regionais e municipais. Essa rede, com mais de sete mil profissionais bolsistas, é a espinha dorsal operacional do CNCA, garantindo que as diretrizes cheguem às escolas.

31. Nos estados e no Distrito Federal, a condução se dá por meio dos **Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec)**, que planejam e supervisionam a implementação territorial da política. Cada estado indica articuladores estaduais, que coordenam as ações locais e apoiam os municípios, garantindo que as diretrizes nacionais sejam adaptadas às realidades regionais.

32. Os **municípios** também desempenham papel fundamental: suas secretarias de educação indicam articuladores municipais, responsáveis por implementar as ações diretamente nas escolas, acompanhar a formação continuada dos professores e monitorar os resultados da alfabetização. Essa estrutura garante que a política chegue à ponta, onde ocorre o processo de ensino-aprendizagem.

33. Essa governança articulada, somada à atuação das secretarias do MEC e à integração entre União, estados e municípios, permite que o CNCA seja conduzido de forma coordenada, com responsabilidades claras e mecanismos de cooperação, de modo a assegurar que nenhuma criança fique para trás no processo de alfabetização.

2.4. Principais produtos/serviços a serem entregues

34. O CNCA prevê um conjunto de produtos e serviços articulados para garantir que todas as crianças brasileiras estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental e para recompor aprendizagens nos anos iniciais.

35. Entre as principais entregas, destaca-se a **formação continuada** de professores alfabetizadores, gestores escolares e articuladores, por meio de programas nacionais e territoriais, além da disponibilização da plataforma **Avamec Interativo**, que oferece cursos online e materiais pedagógicos. Essa formação é acompanhada pelo credenciamento e avaliação de programas formativos, assegurando qualidade e alinhamento às diretrizes nacionais.

36. Outro eixo essencial é a **distribuição de materiais didáticos e pedagógicos**, incluindo livros literários para a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental, kits pedagógicos voltados à alfabetização e orientações para adequação de espaços de leitura nas escolas, criando ambientes favoráveis ao desenvolvimento da linguagem e da leitura.

37. No campo da **avaliação e monitoramento**, o CNCA entrega instrumentos como a aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica - **Saeb Alfabetização**, que define padrões nacionais de aprendizagem, e avaliações diagnósticas e formativas para redes estaduais e municipais. Além disso, disponibiliza um sistema de monitoramento com indicadores de produtos e resultados, permitindo ajustes nas estratégias pedagógicas e políticas territoriais.

38. A política também investe em **governança e articulação**, com a criação da **Rede Nacional de Articuladores (Renalfa)**, composta por mais de sete mil profissionais bolsistas, e a instalação do **Comitê Estratégico Nacional (Cenac)** e dos **Comitês Estaduais (Ceec)**, que asseguram a gestão colaborativa entre União, estados e municípios. Em adição, o CNCA incentiva boas práticas em alfabetização por meio do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização, que premia experiências exitosas e estimula a inovação e a melhoria contínua.

39. Esses produtos e serviços, distribuídos nos cinco eixos da política, formam um conjunto integrado que almeja condições pedagógicas, estruturais e de gestão para que nenhuma criança fique para trás no processo de alfabetização.

2.5. Beneficiários (público-alvo) e grupos de interesse

40. O CNCA tem como beneficiários diretos as crianças da Educação Infantil — especialmente as da pré-escola, que recebem estímulos de oralidade, consciência fonológica e letramento — e, sobretudo, os estudantes do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental, público central da política. Também alcança alunos do 3º ao 5º ano, por meio de ações de recomposição das aprendizagens decorrentes da pandemia.

41. Entre os beneficiários indiretos estão professores alfabetizadores, gestores escolares e equipes pedagógicas, que recebem formação, materiais e suporte técnico; os articuladores da Renalfa, que são



capacitados e remunerados para coordenar as ações; e as secretarias estaduais e municipais, que contam com apoio técnico-financeiro, sistemas de avaliação e instrumentos de gestão.

42. *Os grupos de interesse envolvidos são amplos e incluem famílias e responsáveis, gestores públicos, órgãos de controle, sociedade civil, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e universidades, além de organismos internacionais como Unesco e Unicef, que apoiam e monitoram iniciativas de alfabetização.*

43. *Dessa forma, o CNCA ultrapassa o atendimento direto aos estudantes e mobiliza uma rede extensa de atores que influenciam, executam ou fiscalizam a política, reforçando a alfabetização como direito fundamental e prioridade nacional.*

2.6. Operacionalização da política

44. *A operacionalização do CNCA nos estados, no Distrito Federal e nos municípios segue um modelo de regime de colaboração federativa, com responsabilidades compartilhadas e articuladas, nos seguintes termos:*

a) *Estados e Distrito Federal: elaboram o Plano de Ações do Território Estadual (PATE) conforme diretrizes nacionais e metas locais, organizam os ciclos formativos para professores e gestores, atuam por meio dos Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec) na pactuação das estratégias e garantem suporte técnico e mobilização das redes municipais, assegurando alinhamento pedagógico e equidade.*

b) *Municípios: executam as ações previstas no PATE, mobilizam professores e gestores para as formações, utilizam recursos do PDDE para espaços pedagógicos e materiais didáticos, alimentam sistemas de acompanhamento e participam das avaliações nacionais, visando garantir a alfabetização até o 2º ano.*

c) *Rede Nacional de Articulação (Renalfa): atua como elo entre MEC, estados e municípios, com articuladores em níveis nacional, estadual/distrital, regional e municipal, responsáveis por articular ações, acompanhar escolas e promover formação continuada. Participa de encontros formativos trimestrais organizados pelo MEC.*

d) *MEC e FNDE: repassam recursos destinados à formação continuada, à infraestrutura pedagógica e ao pagamento de bolsas dos articuladores.*

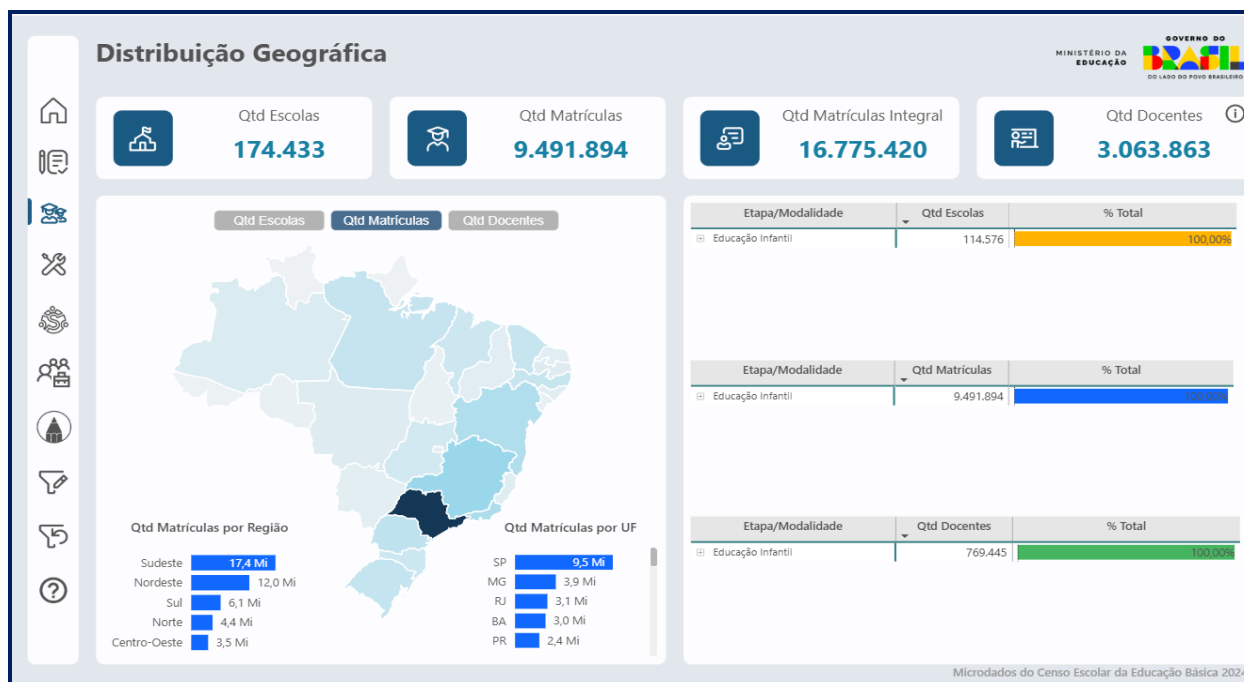
2.7. Transparência

45. *A política de alfabetização assegura transparência por meio da publicação de seus normativos na página do MEC, do Painel BI do CNCA — que reúne dados de recursos aplicados, indicadores e metas — e da adoção de critérios públicos de distribuição financeira, baseados em número de crianças não alfabetizadas, vulnerabilidade socioeconômica e inclusão. Além disso, o uso de sistemas eletrônicos oficiais garante rastreabilidade, registro documental e possibilidade de auditoria de todas as transferências, validadas pelo MEC e pelo FNDE, havendo ainda previsão normativa de acompanhamento pelos tribunais de contas, conselhos de educação e pela sociedade civil.*

46. *O painel de monitoramento (<https://www.gov.br/mec/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-de-monitoramento-e-indicadores/painel-monitoramento-cnca>) traz informações sobre o quantitativo de municípios que aderiram ao programa, o número de matrículas, dados de infraestrutura, resultados do Saeb, informações sobre a gestão e governança da política e resultados dos editais Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização.*

47. *Em 26/1/2026, o painel indicava adesão de 100% dos municípios ao CNCA. As informações de matrículas são apresentadas por distribuição geográfica, comparativos por região e UF, recortes sociais e consultas por município ou UF, permitindo visualizar, para cada localidade, o número de escolas, matrículas e docentes no regime integral ou regular, bem como a distribuição entre áreas urbanas e rurais e a presença em assentamentos, territórios tradicionais, comunidades quilombolas ou terras indígenas. O quadro abaixo, inserido a título de exemplo de informações existentes no painel, mostra o demonstrativo do número de matrículas, escolas e docentes.*

Quadro 3 – Demonstrativo dos Quantitativos de Escolas, Docentes e Matrículas



Fonte: Painel BI – CNCA - site do MEC, extraído em 9/2/2026

48. A análise dos gráficos do Painel de Monitoramento do CNCA mostra queda generalizada nos percentuais de alfabetização entre 2019 e 2021 em todas as Unidades da Federação (UFs), associada aos impactos da pandemia — contexto que motivou a criação do CNCA. Exemplos ilustrativos: Ceará caiu de liderança nacional em 2019, de 73,4% para 45,7% de crianças alfabetizadas ao fim do 2º ano em 2021; as maiores retrações ocorreram em Acre (54,8% → 23,3%), Mato Grosso (56,4% → 29,7%), Tocantins (44,0% → 20,4%) e Rio Grande do Sul (70,9% → 42,0%).

49. De acordo com os dados do Painel de Monitoramento — seção Gestão e Governança/ Política de Alfabetização – Visão Geral — todos os 26 estados e o Distrito Federal constituíram seus Ceec's e designaram suas equipes da Renalfa Estadual.

50. Em relação à Renalfa, o Painel BI apresenta a seguinte distribuição:

Quadro 4 – Quantitativos e distribuição dos articuladores da Renalfa



Fonte: Painel BI – CNCA - site do MEC, extraído em 9/2/2026

51. Em 2024, conforme a 2ª Avaliação do CNCA (Ministério da Educação. 2ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: Avaliação de Implementação 2024. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: avaliacaoII.pdf. Acesso em: 11/12/2025), do total de 7.369 vagas disponibilizadas para articuladores, 7.189 foram efetivamente ocupadas, o que corresponde a um elevado índice de adesão (97,6%) por parte dos entes federativos. Observe-se que houve um incremento de 169 articuladores entre a avaliação feita em 2024 e o quadro atual. Esse resultado foi alcançado com a concessão de bolsas destinadas aos articuladores estaduais, regionais e municipais, assegurando a implementação das ações diretamente na ponta.



2.8. Recursos e aspectos orçamentários

52. O CNCA é financiado a partir de recursos federais do Orçamento da União via MEC, o qual oferece assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal. Estavam previstos **quase 2 bilhões de dotação atualizada (R\$ 1.899.131.191,00)** no período de 2023 a 2025, em termos de Dotação Atualizada (LOA + Créditos).
53. O FNDE operacionaliza parte dos repasses por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), especialmente para ações de infraestrutura pedagógica, como os Cantinhos de Leitura.
54. A União também investe recursos para o pagamento de bolsas aos **articuladores**, o qual foi regulamentado pela Resolução FNDE 19, de 29 de setembro de 2023, que define regras e procedimentos para concessão de bolsas aos articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), criada para apoiar a implementação do CNCA. O valor das bolsas depende do nível de atuação e das responsabilidades assumidas pelo articulador, variando entre R\$ 1.200,00 (articuladores municipais), R\$ 1.500,00 (articuladores estaduais/distritais) e R\$ 3.000,00 (articuladores nacionais). As bolsas têm por finalidade incentivar e remunerar professores e profissionais que atuam como articuladores na formação continuada e na mobilização das redes de ensino para execução das ações do CNCA. Esses articuladores participam de encontros formativos periódicos e lideram ações de formação e desenvolvimento de profissionais da educação nos municípios e estados.
55. O pagamento das bolsas é realizado pelo FNDE, com base em **orçamento** do MEC, e seguem as diretrizes da Lei 11.273/2006 e do Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA.
56. Também foram transferidos recursos para universidades parceiras para apoiar a **formação** continuada de professores e gestores, dentro do eixo de qualificação profissional.
57. Parte dos investimentos é executada via Plano de Ações Articuladas (**PAR**), mecanismo já consolidado para apoiar políticas educacionais, incluindo formação docente e aquisição de materiais pedagógicos.
58. **Os critérios de priorização dos recursos pela União, via PAR, para formação continuada e aquisição de material de apoio didático, são definidos no anexo da Resolução 5, de 10/11/2023, incluindo, demandas realizadas no nível do território estadual (Pate); territórios estaduais com menores índices de alfabetização, com maior proporção de população negra, indígena e quilombola, com menor nível socioeconômico, com maior proporção de crianças que compõem o público-alvo da educação especial inclusiva; e entes federados com menores índices de alfabetização, com maior proporção de população negra, indígena e quilombola, com menor nível socioeconômico e com maior proporção de crianças que compõem o público-alvo da educação especial inclusiva.**
59. **A aplicação dos recursos, como mencionado acima, ocorreu nas seguintes áreas:**
- Formação continuada, aquisição de material de apoio didático e outras despesas correlatas (cerca de 1,4 bilhão empenhado no período de 2023 a 2025 – Ações orçamentárias 0509 e 20RJ);**
 - Pagamento de bolsas aos articuladores (em torno de 258 milhões empenhados no período de 2023 a 2025 - Ação orçamentária 0000).
 - Infraestrutura física e pedagógica (Cantinhos de Leitura – PDDE CNCA, pouco mais de 200 milhões até 2025 – Ação orçamentária 0515).**
 - Sistemas de avaliação e monitoramento (Saeb), recursos do Inep.**
60. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada encontra-se **compatibilizado** com os instrumentos de planejamento e orçamento do Governo Federal, nos termos do art. 167 da Constituição Federal (CF/88) e dos arts. 7º e 9º da Lei 14.802/2024, que institui o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.
61. No contexto do PPA 2024-2027, o Compromisso está contemplado no art. 3º, inciso II, que estabelece a Educação Básica como **prioritária** à Administração Pública Federal, assim como o programa de aceleração do crescimento – Novo PAC (inciso IV). Sua presença na LDO 2026 e no PPA 2024-2027 assegura continuidade, estabilidade orçamentária e institucionalização como política de Estado.
62. No âmbito do **PPA 2024–2027**, o CNCA se insere entre as políticas prioritárias da educação básica. Embora o PPA não apresente valores financeiros detalhados por programa, ele define objetivos, entregas e metas anuais que se articulam com ações contínuas como formação docente, avaliações, recomposição das aprendizagens e oferta de materiais didáticos, demandando financiamento estável ao longo dos quatro anos. Esses elementos aparecem nos documentos orientadores do MEC e nas diretrizes técnicas ligadas à política.
63. **A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2026 (Lei 15.321/2025), conforme disposto no art. 1º, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2026, em cumprimento ao disposto no art.**



165, § 2º, da Constituição Federal, e à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Os artigos 2º e 4º da LDO estabelecem as metas fiscais e as prioridades do Governo Federal.

64. Embora a LDO de 2026 não apresente valores específicos para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) nas fontes acessadas, a norma estabelece as diretrizes fiscais e orçamentária que orientam a elaboração da Lei Orçamentária Anual, criando condições para a execução das ações previstas no Plano Plurianual (PPA), inclusive aquelas relacionadas à transferência de recursos para formação continuada e apoio técnico às redes de ensino. A legislação que institui o CNCA atribui à União a responsabilidade pelo apoio técnico e financeiro à política, o que demanda sua consideração como prioridade temática no processo orçamentário anual, sujeita, contudo, à definição de dotações específicas na LOA e às regras gerais de execução fiscal.

65. A **Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025, Lei 12.121, de 10/4/2025**, estabeleceu os valores concretos a serem empenhados e executados em 2025 para cada ação governamental vinculada ao CNCA. Ela converte em dotações orçamentárias os programas e metas definidos no PPA e as prioridades e regras da LDO. É na LOA que efetivamente aparecem as linhas orçamentárias específicas, os valores de assistência financeira aos entes federados e as despesas com materiais, formação, infraestrutura pedagógica e avaliações.

66. Maiores detalhes da execução orçamentário financeira do CNCA comporão o **Apêndice 'F'** desta instrução.

2.9. Principais Resultados (indicadores e metas, se houver)

67. Desde sua implementação em 2023, o CNCA tem avançado significativamente na estruturação e execução das ações previstas. Um dos primeiros resultados foi a adesão quase universal: todos os estados e o Distrito Federal aderiram à política. No que se refere aos municípios, a adesão já atingiu 100%, segundo dados do painel consultado em 26/1/2026 (Microsoft Power BI), garantindo alinhamento entre União, estados e municípios.

68. Na área de formação, o CNCA lançou a **Plataforma Avamec Interativo**, que oferece encontros formativos e reuniões para os articuladores com o objetivo de prepará-los para suas funções nos territórios. Além disso, mediante a disponibilização de apoio técnico-financeiro por meio dos Planos de Ação Territoriais (PATes), que integram o Plano de Ações Articuladas (PAR), são desenvolvidas ações de formação continuada em todos os estados, envolvendo milhares de profissionais da alfabetização (docentes da educação infantil, do 1º e 2º ano do fundamental, do 3º ao 5º ano, coordenadores pedagógicos, diretores escolares e equipe técnica). Segundo a 2ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação 2024 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. 2ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: Avaliação de Implementação 2024. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: [avaliacaoII.pdf](#). Acesso em: 11/12/2025), citada anteriormente, a organização das demandas por território, contou com alta adesão, envolvendo 100% das Unidades da Federação e 94,5% das redes municipais que aderiram a pelo menos uma formação ofertada.

69. Em relação à **infraestrutura pedagógica**, foram distribuídos livros literários e materiais complementares para a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental, além da publicação de diretrizes para adequação de espaços de leitura nas escolas.

70. O eixo **Avaliação** do CNCA é responsável por garantir um acompanhamento sistemático da aprendizagem das crianças, permitindo ajustes pedagógicos e a tomada de decisões baseadas em evidências. Ele articula avaliações internas e externas, padronizadas e alinhadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com foco na alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental. As redes de ensino realizam avaliações periódicas de leitura, escrita e matemática, apoiadas por uma plataforma digital desenvolvida pelo MEC, que organiza ciclos avaliativos e fornece relatórios para orientar práticas pedagógicas. Paralelamente, avaliações externas, como o Saeb, asseguram comparabilidade nacional e monitoramento das metas. O Inep estabelece diretrizes técnicas para equalização das matrizes estaduais, garantindo consistência nos resultados. O eixo também define indicadores e metas progressivas, como o padrão nacional de alfabetização (743 pontos no Saeb), e disponibiliza um painel online com dados de adesão, infraestrutura e desempenho.

71. O CNCA tem como meta principal garantir que 100% das crianças estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental até 2030, prevendo como etapa intermediária a recomposição das aprendizagens dos alunos do 3º, 4º e 5º anos até 2026. Os dados do Saeb Brasil indicam evolução recente: em 2021, apenas 43% das crianças estavam alfabetizadas, percentual que subiu para cerca de 49,3% em 2023.

72. Para acompanhar o cumprimento desse objetivo, o Inep instituiu o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que mede o percentual de estudantes que atingem o padrão nacional de alfabetização ao final do 2º ano. Em 2024, após a formalização do termo de compartilhamento de dados pelos secretários estaduais de educação, o Ministério da Educação e o Inep realizaram a primeira divulgação oficial dos resultados. Com

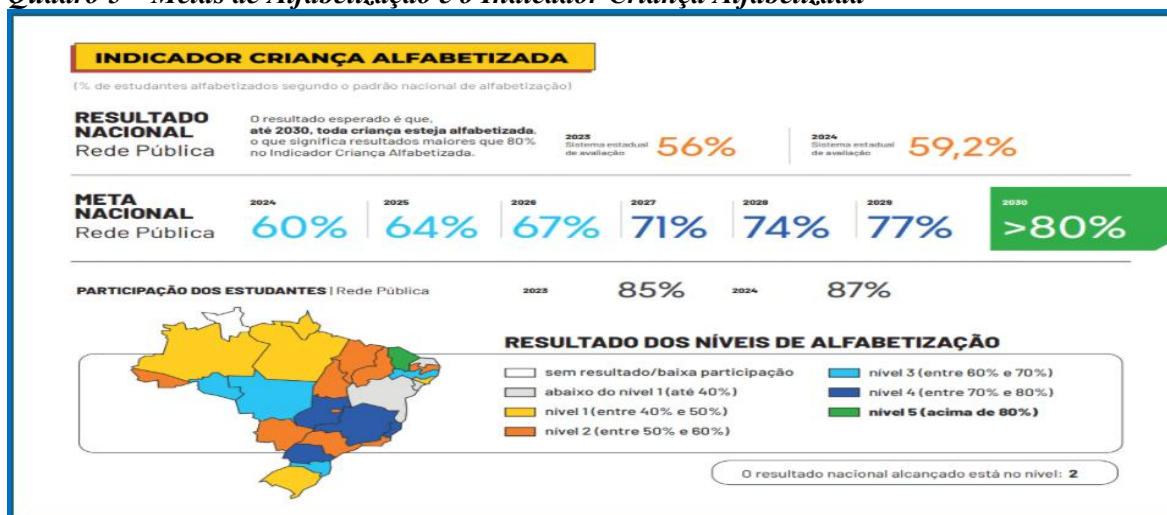
base nos dados de 2023, foram estabelecidas metas anuais para estados e municípios, organizadas em cinco níveis de desempenho, com a expectativa de que todas as redes alcancem o nível mais elevado — acima de 80% de crianças alfabetizadas — até 2030.

73. Em nível nacional, a meta de 2023 foi alcançada, pois o ICA registrou 56% de crianças alfabetizadas, superando o índice de 55% observado em 2019, antes da pandemia.

74. Em relação à implementação territorial, verifica-se que, em 2023, apenas 19 estados atingiram ou superaram os resultados pré-pandemia, conforme a meta inicial estabelecida para o referido ano. Esses estados são: Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins.

75. Em relação ao último Indicador Criança Alfabetizada (ICA) Nacional, publicado em 2026, referente a 2025, verifica-se que a meta de 64% de crianças alfabetizadas foi ultrapassada, uma vez que o índice nacional registrado foi de 66%. Esse resultado representa um crescimento de 7 pontos percentuais em comparação ao ano anterior (59%). Os estados que apresentaram os melhores desempenhos em 2025 foram: Ceará, cerca de 84% (mantém a liderança nacional, apesar de leve queda em relação a 2024), Goiás, cerca de 80% (alcançou a meta de 2023 com antecedência); e Paraná, cerca de 80% (resultado expressivo em 2025, colocando o estado entre os líderes nacionais). Além desses três líderes, outros estados se destacaram por resultados elevados e/ou trajetórias consistentes de crescimento (acima da meta de 2025 – 64%): Minas Gerais, Espírito Santo, Piauí, Mato Grosso, São Paulo, Paraíba, Mato Grosso do Sul e Tocantins.

Quadro 5 – Metas de Alfabetização e o Indicador Criança Alfabetizada



Fonte: Inep (https://download.inep.gov.br/alfabetiza_brasil/brasil_2024_2.pdf)

3. QUALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA)

76. O presente capítulo discorre sobre a investigação da Questão de Auditoria 1: ‘Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?’. A questão de auditoria decorreu da necessidade em atender ao comando do art. 156 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), quanto ao objetivo de avaliar a qualidade da implementação da política pública. As constatações decorrentes das análises realizadas bem como da qualidade da implementação da política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) estão descritas nos subcapítulos a seguir.

3.1. Estruturação da Governança e Gestão

77. Nos termos do RC-PP, é boa prática que a institucionalização formal de uma política pública seja feita por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.), com definição dos objetivos e resultados a serem alcançados, estabelecendo indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação, bem como quantificar os custos requeridos para seu financiamento.

78. Assim, este subcapítulo avalia os arranjos institucionais estabelecidos para a condução da política pública, conforme o bloco de controle ‘Estruturação da Governança e Gestão’ do RC-PP (2020). A análise verifica a existência e a adequação das estruturas de coordenação, a definição clara de papéis, responsabilidades e processos decisórios, bem como a institucionalização de sistemas de gestão de riscos e de monitoramento. O objetivo é apurar se a base de governança e os planos de implementação foram constituídos

de forma a assegurar uma gestão coordenada, transparente e orientada para o alcance dos objetivos pretendidos.

3.1.1. Institucionalização das estruturas de coordenação da política pública

Achado 1: A atuação governamental conjunta é formalmente definida em norma

79. As estruturas de coordenação da política pública estão institucionalizadas e formalmente definidas em normas, conforme informado pelo MEC em resposta ao item 4.1.1 do questionário de autoavaliação ('A atuação governamental conjunta é formalmente definida em norma?') como **atendido plenamente**. Atendendo, dessa forma, ao disposto no Apêndice IV do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP.

80. O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 13.005/2014 (prorrogado até o fim de 2025 nos termos da Lei 14.934/2024), estabeleceu como eixo estruturante o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios e atribuiu à União função indutora, coordenadora e supletiva da política educacional. Por sua vez, o Decreto 11.556/2023 representa um avanço relevante na institucionalização das estruturas de coordenação, ao:

- a) instituir o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA);
- b) atribuir expressamente ao Ministério da Educação a coordenação estratégica das políticas, programas e ações do Compromisso;
- c) criar instâncias específicas, como o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso e a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), com competências definidas e composição estruturada.

81. A Lei 15.247/2025 ratificou a atribuição da União na coordenação estratégica do CNCA, consagrou os princípios como a colaboração federativa e o fortalecimento do regime de cooperação, explicitando o papel indutor, articulador e coordenador da União e preservando a autonomia dos entes subnacionais.

82. O Decreto 11.556/2023 instituiu o Cenac - Comitê Estratégico Nacional do Compromisso, com composição plural, incluindo representantes do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação de Capitais (Consec). O seu papel é fundamental para garantir a implementação das políticas de alfabetização no país. Entre suas principais atribuições estão:

- a) coordenação e monitoramento das políticas, programas e ações do CNCA, assegurando que as metas sejam cumpridas.
- b) aprovação de planos de ação e acompanhamento da execução das estratégias voltadas à alfabetização.
- c) sistematização de dados para subsidiar decisões estratégicas e orientar ajustes nas políticas.
- d) articulação interfederativa, promovendo a colaboração entre União, Estados e Municípios para garantir alfabetização na idade certa.
- e) apreciação de relatórios referentes ao monitoramento da implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso e emissão de recomendações para o seu aperfeiçoamento.

83. Em resumo, o Cenac atua como órgão central de governança e articulação estratégica do CNCA, garantindo que as ações sejam integradas e eficazes para alfabetizar todas as crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental.

84. Atuando de forma complementar ao Cenac, a Renalfa (Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização) é responsável por operacionalizar e articular as ações nos territórios, respeitando as competências de cada ente federado.

85. O Comitê Estratégico Estadual gerencia as estratégias estaduais. E a Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação participa do Comitê Estratégico Nacional (Cenac), indicando articuladores para compor a Renalfa e defendendo o protagonismo dos municípios na alfabetização na idade certa.

86. Contudo, por ser uma política relativamente recente e altamente pulverizada, persistem desafios de maturidade institucional em relação à dependência da efetividade operacional das instâncias criadas, assimetrias federativas na capacidade de participação e a necessidade de integração mais robusta entre coordenação, monitoramento e avaliação.

87. Como se trata de um achado positivo em relação à estruturação da coordenação e sobre a atuação governamental conjunta, deixa-se de propor qualquer tipo de encaminhamento.

Achado 2: Os papéis e responsabilidades dos agentes públicos estão claramente definidos

88. O RC-PP, no seu item 2.7, registra ser boa prática a institucionalização de estruturas de coordenação, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, incluindo

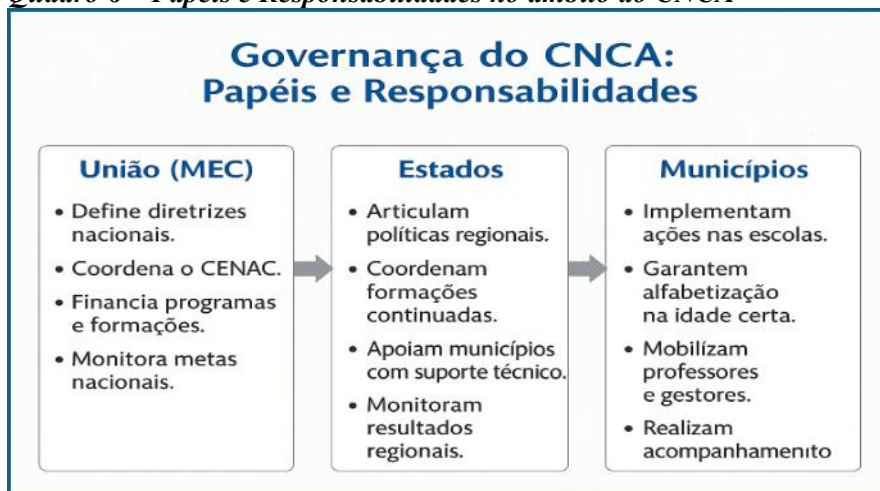
para cada uma dessas instâncias a definição de processos de trabalho, arranjos institucionais, papéis e responsabilidades.

89. O MEC, em resposta ao questionário de autoavaliação, considerou o item 4.1.2 ('Os papéis e responsabilidades dos agentes públicos estão claramente definidos?') atendido totalmente, pois, no CNCA, a distribuição de papéis e responsabilidades entre a União e os entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) é organizada com base no princípio constitucional do regime de colaboração (art. 211 da CF/88) e foi detalhada pelo Decreto 11.556, de 12 de junho de 2023, bem como por normas operacionais do MEC e do FNDE no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

90. A atuação governamental conjunta está prevista no art. 3º, inciso I, do Decreto 11.556/2023, e corroborada na Lei 15.247/2025, sendo que uma das suas diretrizes dispõe sobre o protagonismo dos municípios na oferta da educação infantil e da primeira etapa do ensino fundamental e nos processos de alfabetização (inciso III do art. 4º da Lei 15.247/2025), cabendo à União a assistência técnica e financeira aos demais entes federados (inciso IV, art. 4º). Tais responsabilidades e atribuições estão reguladas na Resolução 5, de 10/11/2023, Decreto 11.556/2023 e Lei 15.247/2025. Ou seja, os papéis e responsabilidades dos agentes públicos estão claramente definidos, conforme informado pelo MEC, em resposta ao item 4.1.2 do questionário de autoavaliação.

91. A lógica central está descrita, de forma resumida, no quadro a seguir:

Quadro 6 – Papéis e Responsabilidades no âmbito do CNCA



Fonte: Quadro elaborado por IA, com base no Decreto 11.556/2023, Lei 15.247/2025 e Resolução MEC 5/2023.

92. Com base na situação encontrada, considera-se que os papéis e responsabilidades entre os entes federados estão claramente definidos, com funções específicas atribuídas a cada esfera governamental, evitando sobreposição de funções.

93. Considerando-se tal como um achado positivo, não se identifica a necessidade de proferir recomendação/ciência ao gestor ou outro tipo de encaminhamento.

Achado 3: Os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (como acordos, convênios, contratos e parcerias) estão formal e adequadamente institucionalizados

94. No Questionário de Autoavaliação, o MEC respondeu que o item 4.1.3 ('Os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (como acordos, convênios, contratos e parcerias) estão formal e adequadamente institucionalizados?') está totalmente atendido. Como evidência de que os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (como acordos, convênios, contratos e parcerias) estão formal e adequadamente institucionalizados, em atendimento aos itens 3.1.1 do Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas (RAG-PP) e 2.6 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), indicou as Resoluções 5/SEB, 19/FNDE, e 22/FNDE, todas de 2023.

95. O item 3.1.1 do Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU – RAG-PP indica que uma política jurídica e oficialmente formalizada é aquela que tem normas, padrões e procedimentos que definem claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

96. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP, no item 2.6, que trata do Desenho e Institucionalização da Política Pública, dispõe que, entre outras, são boas práticas oficializar e regulamentar a política pública por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância do princípio da administração pública, elaborar modelo lógico que detalhe entradas, atividades, produtos, impactos e resultados, definir metas objetivas de entregas de produtos, de desempenho e de alcance de resultado. E além,



deve ser adotado modelo lógico que revele as relações causais entre diversos elementos, de sorte a construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados (e os esforços empreendidos) possam contribuir para atingir efeitos positivos na sociedade.

97. *As Resoluções 5/MEC/PAR, 19/FNDE, e 22/FNDE, todas de 2023, orientam a coordenação da atuação conjunta no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).*

98. *A Resolução MEC/PAR 5/2023 define diretrizes para a implementação das ações do CNCA, estabelecendo responsabilidades da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e dos entes federados, bem como formaliza os procedimentos para adesão e execução das estratégias, garantindo alinhamento nacional.*

99. *A Resolução FNDE 19/2023 institui as regras para o pagamento das bolsas de formação continuada aos articuladores da Renalfa, detalhando as competências dos agentes envolvidos (SEB/MEC, FNDE, secretarias estaduais e municipais, Undime), bem como define claramente os papéis dos articuladores em diferentes níveis (estadual, regional, municipal), assegurando governança e articulação interfederativa.*

100. *Por sua vez, a Resolução FNDE 22/2023 estabelece os critérios e as formas de transferência, execução e prestação de contas de recursos financeiros destinados, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em favor das escolas públicas de Ensino Fundamental dos anos iniciais, a fim de apoiar a implementação das ações do Eixo Melhoria e Qualificação da Infraestrutura Física e Pedagógica do CNCA.*

101. *Há de se mencionar, ainda, a Resolução CF/FNDE 4/2020, que estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, município e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas – PAR. Dessa forma, essa resolução complementar a Resolução MEC/PAR 5/2023 no tocante à pactuação, transferência de recursos e prestação de contas dos termos de compromisso decorrentes dos Planos de Ações do Território Estadual (Pate), instrumento auxiliar do quarto ciclo do PAR (2021-2024), no âmbito do CNCA.*

102. *Conclui-se que o conjunto normativo que rege o CNCA especifica claramente as competências, atribuições e prerrogativas de cada ente federado, estabelecendo procedimentos e quais os recursos disponibilizados para o alcance dos objetivos e resultados da política, bem como estabelece as formas de monitoramento e avaliação.*

103. *Em vista de o atendimento aos requisitos dos RAG-PP e RC-PP constituir um achado positivo, não há recomendação/ciência a ser feita ou qualquer outro tipo de encaminhamento.*

3.1.2. Gerenciamento dos riscos da Política Pública

104. *O Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (RBGR) define que gerenciar riscos é lidar com incertezas que podem comprometer a entrega de resultados à sociedade. Os riscos decorrem de fatores internos e externos das políticas públicas e seu gerenciamento fortalece a governança, melhora a eficiência e apoia decisões estratégicas, operacionais e táticas, garantindo o uso adequado de recursos públicos (Capítulo 1).*

105. *A gestão de riscos envolve atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos, conferindo segurança ao alcance dos objetivos. O processo deve abranger comunicação e consulta, estabelecimento de contexto e apetite, identificação, análise e tratamento de riscos (Capítulos 2 e 3).*

106. *Em políticas públicas de gestão compartilhada, os riscos e benefícios devem ser avaliados e gerenciados de forma clara, com trocas de informações que assegurem entendimento comum (Capítulo 7 do RBGR). O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas (RAG-PP), em seu item 3.17, destaca que os riscos devem ser identificados e tratados sistematicamente, com responsabilização clara e evidências, desde o desenho até a implementação da política.*

107. *O Decreto 9.203/2017 estabelece que a gestão de riscos é um processo permanente, conduzido pela alta administração, que envolve a identificação, avaliação e gerenciamento de eventos que possam impactar os objetivos organizacionais. O art. 15-A determina a criação de Comitês Internos de Governança para apoiar a implementação e execução da gestão de riscos. Já o art. 17 reforça que a gestão de riscos deve assegurar o alcance dos objetivos institucionais e a prestação de serviços de qualidade.*

108. *A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 (art. 1.º) reforça a necessidade de sistematizar práticas de gestão de riscos, definindo responsabilidades e diretrizes gerais. Já a Portaria TCU 170/2020, que aprovou a 3ª Edição do Referencial Básico de Governança Organizacional – RBGO, destaca que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas exigem normas e procedimentos formalizados para garantir acompanhamento contínuo, avaliação de resultados e transparência.*

109. *Por fim, o Decreto 11.558/2023, ao dispor sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap), evidenciou a importância de institucionalizar estruturas permanentes de*



monitoramento e avaliação, fortalecendo a continuidade, a correção de rumos e a transparência das políticas públicas.

Achado 4: O gerenciamento dos riscos não foi institucionalizado em processo específico, contínuo e documentado em uma Matriz de Riscos.

110. Em resposta ao item 4.2.1 ('O processo de gestão de riscos e implementação de controles da política é realizado?') do questionário de autoavaliação do REPP 2026, o MEC informou que este item foi **atendido em menor parte**, sem ter enviado evidências ou justificativas.

111. Embora o MEC tenha admitido que o processo de gestão de riscos e implementação de controles da política foi apenas parcialmente atendido, a operacionalização da política possui alguns controles preventivos, tais como condicionar a assistência à adesão no Simec, consolidar demandas pelo PATe e alinhar materiais/formações, a fim de evitar o risco de fragmentação e sobreposição de ações.

112. A elaboração de avaliações de implementação anuais e boletins seriados, publicados na página do Compromisso (monitoramento e avaliação), oportunizam a detecção precoce de riscos operacionais no tocante à execução físico-financeira, aos pedagógicos como baixa adesão às formações, e aos resultados, com as metas de alfabetização em risco.

113. A exigência de prazo para entrega de relatórios, regulada pela Portaria Inep 367/2024, assegura a integridade dos dados e a comparabilidade das informações. De outro lado, os comitês estratégicos (Cenac/Ceec) e a rede de articulação (Renalfa) estabelecem canais de comunicação e consulta entre as várias instâncias.

114. O MEC, em resposta ao Ofício 1.333/2025 (peça 10), apresentou a Nota Técnica Conjunta 81/2025/CHEFIA/GAB/SEB/SEB que traz informações complementares ao questionário de autoavaliação em relação ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA (pp. 8-9 da peça 110).

115. O Ministério esclareceu que os riscos foram identificados desde a concepção da política e nortearam seu desenho técnico, embora não tenham sido formalizados em um instrumento específico de gerenciamento à época (peça 110, p. 8) (grifou-se).

116. A classificação de 'atendimento parcial' justifica-se pela ausência de um processo de gestão institucionalizado, contínuo e documentado. Tal omissão foi uma decisão metodológica: devido ao caráter inovador e ao regime de colaboração da política, a equipe do MEC optou por uma curva de aprendizado conjunta entre MEC e entes federados, priorizando o suporte técnico e o diálogo federativo em vez de um plano formal imediato (peça 110, p. 8).

117. Atualmente, a gestão de riscos ocorre de forma dinâmica durante a execução, com previsão de formalização de uma matriz para fortalecer o monitoramento e a mitigação (peça 110, p. 9).

118. Segundo o MEC, os riscos críticos incluem: (a) descontinuidade das ações por mudanças de gestão federativa; (b) restrições orçamentárias que comprometam a execução; e (c) desigualdades territoriais e socioeconômicas que possam desmobilizar profissionais e reduzir o engajamento social (peça 110, p. 8).

119. No âmbito institucional, a conversão do decreto do Compromisso em Lei conferiu estabilidade à agenda, enquanto a criação do Cenac, dos Comitês Estaduais e da Comissão Permanente reforçou a coordenação e a corresponsabilidade federativa.

120. Para mitigar riscos financeiros, o MEC realiza monitoramento contínuo e instituiu um grupo de trabalho com o FNDE e estados para acompanhar o PAR e corrigir falhas de execução (peça 110, p. 9).

121. O enfrentamento das desigualdades territoriais baseia-se no Indicador Criança Alfabetizada, que orienta ações focalizadas. Esse suporte é reforçado pela atuação da Rede Nacional de Articuladores - Renalfa e pelo Programa Leitura e Escrita na Educação Infantil - ProLeei, permitindo intervenções rápidas nos territórios (peça 110, pp. 8-9).

122. A gestão de riscos é compartilhada: à União cabe a coordenação nacional e identificação de riscos transversais; aos estados e DF compete o gerenciamento operacional e pedagógico regional; e aos municípios cabe a mitigação de riscos locais e a execução das ações escolares (peça 110, p. 9).

123. Quanto aos recursos, as transferências do CNCA ocorrem via PAR (Lei 12.695/2012) no Simec. A integração com o Transfere.gov é objeto de Acordo de Cooperação entre MEC, FNDE e MGI (processo SEI 19973.101698/2021-43), com dados da pactuação do PAR 4 já enviados para fins de transparência, conforme o Decreto 11.271/2022 (peça 110, p. 9).

124. Embora o Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (Capítulo 4) liste a matriz como uma das técnicas possíveis, sua ausência pode acarretar os seguintes impactos negativos como o comprometimento das metas estratégicas; atrasos e sobrecarga operacional; ineficiência financeira e custos elevados por decisões reativas; fragilidade na conformidade normativa perante órgãos de controle; desgaste da imagem e da



confiança institucional; conflitos federativos e incertezas sobre responsabilidades; e riscos à sustentabilidade e continuidade das iniciativas.

125. Não obstante a identificação e o tratamento contínuo de riscos desde a concepção do CNCA, o processo carece de plena institucionalização, dada a ausência de um procedimento estruturado e permanente. Contudo, a política avança mediante monitoramento e apoio técnico aos entes federados, alicerçados no diálogo e na coordenação federativa.

126. Para mitigar os riscos mais críticos — como a descontinuidade política, limitações orçamentárias e desigualdades territoriais —, o MEC tem adotado medidas normativas, o fortalecimento das instâncias de governança e ações focalizadas nos territórios (peça 110, p. 9).

127. A gestão desses riscos é compartilhada entre União, estados e municípios, cada qual em sua esfera de competência. Complementarmente, a integração entre os sistemas PAR, Simec e Transfere.gov favorece a transparência e a coordenação das transferências de recursos da União (peça 110, p. 9).

128. Em síntese, embora o modelo de gerenciamento ainda esteja em fase de consolidação, observam-se avanços progressivos na estruturação da gestão de riscos da política pelo Ministério.

129. Com base no acima relatado, e nos termos dos artigos 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, entende-se suficiente **dar ciência** ao MEC de que a ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA contraria o art. 17 do Decreto 9.203/2017; as orientações dos Referenciais Básico de Gestão de Riscos (Capítulos I, II e II) de Governança Organizacional (item 3.16) e de Avaliação de Políticas Públicas (item 3.1.7), todos do TCU; e o art. 1º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016.

130. Os benefícios esperados são a consolidação da gestão de riscos em documento único; o alinhamento da gestão ao Plano de Monitoramento do MEC e ao Referencial do TCU; a definição clara de responsabilidades entre MEC, FNDE, Inep e entes federados; e o estabelecimento de parâmetros objetivos de acompanhamento. Também incluem o desenvolvimento e integração de indicadores de alerta precoce; a realização periódica de revisões com Consed e Undime com publicação das atas; a aplicação anual do Questionário de Maturidade do TCU; e o consequente fortalecimento contínuo da governança e da gestão de riscos do CNCA.

3.1.3. Institucionalização das estruturas de monitoramento e avaliação

Achado 5: Existe uma instância (unidade, comitê, grupo de trabalho) formalmente designada como responsável pelo monitoramento da política.

131. Para o Referencial de Avaliação de Governança Pública do TCU – RAG-PP, existem quatro pilares básicos, quais sejam (página 14):

- a) Definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade;
- b) Coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização;
- c) Condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais;
- d) **Monitoramento e avaliação**, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos, e criem condições para que haja **accountability**, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade (grifou-se).

132. O RAG-PP também preconiza que é boa prática a definição clara das competências e responsabilidades das partes envolvidas, pois organiza objetivos e obrigações e cria bases sólidas para o monitoramento e a avaliação contínua da política pública (RAG-PP, p. 46).

133. Nos termos do RC-PP, é considerada boa prática, resumidamente, que exista uma instância, formalmente designada, responsável pelo monitoramento da política a qual deve coordenar a atuação conjunta dos envolvidos, acompanhar continuamente a implementação, identificar e comunicar riscos, adotar medidas corretivas e garantir transparência e prestação de contas, assegurando avaliação permanente do desempenho físico, financeiro e operacional da política (RC-PP, p. 87).

134. Em resposta ao questionário de autoavaliação do RePP 2026, o MEC informou que o item 4.3.1 ('Existe uma instância (unidade, comitê, grupo de trabalho) formalmente designada como responsável pelo monitoramento da política?') estava atendido totalmente, e, para fins de comprovação do atendimento, indicou o Decreto 11.556/2023, que instituiu o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso – Cenac. Entre as atribuições do Comitê, destaca-se a responsabilidade de apreciar relatórios referentes ao monitoramento da implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso, bem como emitir recomendações para seu aperfeiçoamento (art. 14, II). A Lei 15.247/2025, editada posteriormente, reiterou a criação do Cenac e manteve a atribuição prevista, conforme disposto no art. 15, inciso II.

135. A Portaria 1.774/2023 instituiu a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização – Renalfa, originalmente voltada à articulação federativa, à gestão e à formação. Contudo, a Lei 15.247/2025 ampliou suas responsabilidades e conferiu à rede um papel direto no monitoramento da política, ao estabelecer que a Renalfa é encarregada de realizar o monitoramento continuado dos resultados de aprendizagem, com vistas à reorientação dos esforços pedagógicos no nível da sala de aula e da escola. Assim, a Renalfa assume um papel específico no acompanhamento pedagógico da implementação do Compromisso, atuando junto às redes e às escolas para ajustar práticas com base nos resultados obtidos.

136. No portal do CNCA/MEC, encontram-se diversos boletins de monitoramento: foram 47 publicados entre o lançamento do programa, em 2023, e o mais recente, de janeiro de 2026. Esses boletins abordam diferentes aspectos do Compromisso, como o Boletim 19, de 29/5/2024, sobre o Ciclo I da Avaliação Contínua da Aprendizagem; o Boletim 21, relativo ao Eixo Gestão e Governança; e o Boletim 24, que apresenta o panorama do Ciclo I e do Ciclo II da Avaliação Contínua da Aprendizagem 2024. Todos são elaborados pela Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB), que também produziu o Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA (2023–2026). A SEB é igualmente responsável pela manutenção e alimentação do Painel de Monitoramento do CNCA, atuando como núcleo técnico encarregado do acompanhamento da política.

137. Para acompanhamento da execução dos termos de compromisso do PAR/Pate no âmbito do CNCA, e para dar suporte técnico aos estados e ao Distrito Federal, foi instituído um Grupo de Trabalho pela Portaria MEC 701, de 15/10/2025.

138. Além disso, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep está encarregado de padronizar, para fins de comparabilidade, as avaliações estaduais e o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, para fins de instrumentalizar o cálculo do ICA – Indicador Criança Alfabetizada, como forma de averiguar o cumprimento das metas de alfabetização.

139. Com base na situação encontrada acima descrita, conclui-se que são várias as instâncias formalizadas que realizam o monitoramento e a avaliação da política pública, sendo que o Cenac acompanha a execução do Compromisso, avalia periodicamente sua implementação no país, analisa indicadores de alfabetização, emite recomendações e atua como instância consultiva e de governança. Enquanto o Cenac exerce funções de monitoramento estratégico e político, a SEB — por meio da Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica - Dimam e da Coordenação-Geral de Avaliação e Monitoramento da Educação Básica - CGMA — desempenha o monitoramento técnico-operacional.

140. A Renalfa responde por um monitoramento pedagógico e de implementação, voltado para a prática escolar e para o acompanhamento contínuo dos resultados de aprendizagem nas redes. E, por fim, o Inep subsidia tecnicamente o monitoramento ao orientar e padronizar as avaliações externas de alfabetização, consolidar e analisar dados nacionais, produzir relatórios técnicos e garantir a comparabilidade dos resultados entre estados.

141. Considera-se, à luz dos Referenciais do TCU na Avaliação e Controle de Políticas Públicas, que o arcabouço normativo do CNCA cumpre os requisitos de governança, monitoramento e avaliação, constituindo um achado positivo, motivo pelo qual não existe determinação/recomendação/ciência a ser feita.

Achado 6: Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pelo monitoramento estão claramente definidos

142. O MEC, ao justificar no Questionário de Autoavaliação que o item 4.3.2 ('Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pelo monitoramento estão claramente definidos?') estava **plenamente atendido**, indicou como evidência apenas o Decreto 11.556/2023. Contudo, considerando todo o arcabouço normativo do CNCA mencionado no item anterior — e não apenas o Decreto — bem como os referenciais do TCU (RAG-PP e RC-PP), é possível afirmar que os papéis e responsabilidades das instâncias encarregadas do monitoramento estão claramente definidos, conforme demonstrado no quadro abaixo. Essa distribuição é coerente, não apresenta sobreposições e abrange os três níveis da política: estratégico, técnico e pedagógico. O quadro a seguir demonstra como os papéis estão normativamente distribuídos entre as diversas instâncias que atuam no CNCA.

Quadro 7 - Comparativo das Atribuições de Atuação no CNCA

Instância	Tipo de Monitoramento	Atribuições-chave (sintetizadas)	Nível de Atuação
Cenac – Comitê Estratégico Nacional do Compromisso	Estratégico e político a nível nacional	Formula e coordena estrategicamente o compromisso; induz e fortalece o regime de colaboração federativa; define critérios para apoio técnico e financeiro da	Nacional / Macrogestão

		<i>União; articula e acompanha o PATE; monitora e avalia os resultados nacionais da alfabetização; articula com redes, programas e instâncias associadas; aprecia relatórios, avalia a implementação, emite recomendações, atua na governança da política.</i>	
Ceac – Comitê Estratégico Estadual do Compromisso	<i>Estratégico e político a nível do território estadual/DF</i>	<i>Coordena a implementação do CNCA no território estadual; coordena a elaboração do PATE e acompanha a sua execução; fortalece o regime de colaboração Estado-Municípios; monitora e analisa os resultados da alfabetização; e articula com instâncias nacionais e a Renalfa.</i>	<i>Território Estadual/Distrital</i>
SEB (Dimam + CGMA)	<i>Técnico-operacional</i>	<i>Produz dados, boletins e avaliações; mantém o painel de monitoramento; executa o plano de avaliação.</i>	<i>Estrutura federal técnica (MEC)</i>
Renalfa – Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização	<i>Pedagógico e de implementação</i>	<i>Monitora resultados de aprendizagem; orienta redes e escolas; apoia práticas pedagógicas baseadas em evidências.</i>	<i>Redes e escolas (implementação local)</i>
Grupo de Trabalho – Portaria MEC 701/2025	<i>Apoio técnico-institucional ao monitoramento e execução</i>	<i>Acompanha e apoia tecnicamente estados e DF na execução dos compromissos do PAR/Pate; articula comunicação entre equipes; elabora e atualiza relatórios e mecanismos de monitoramento; apresenta resultados ao Cenac e parceiros.</i>	<i>Assessoramento federal e articulação federativa</i>
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais	<i>Técnico e analítico (avaliação externa e monitoramento nacional)</i>	<i>Orienta e padroniza avaliações externas de alfabetização; consolida e analisa dados nacionais; produz relatórios técnicos; garante comparabilidade dos resultados; subsidia tecnicamente gestores e instâncias do CNCA.</i>	<i>Nacional / Órgão técnico central</i>

Fonte: elaborado por IA com base nos normativos que regem o CNCA.

143. Conclui-se que cada instância tem suas atribuições formalmente descritas nos respectivos normativos, sem ambiguidade ou sobreposição, pois os referenciais que tratam de políticas públicas do TCU exigem: a) papéis institucionalmente definidos; b) responsáveis formalmente designados; c) estrutura de monitoramento orientada a resultados; e d) ausência de sobreposições e lacunas entre os responsáveis.

144. Assim, o modelo do CNCA, no seu arcabouço normativo, cumpre os requisitos, sendo um achado positivo. Pelo acima exposto, não há necessidade de qualquer tipo de encaminhamento.

Achado 7: Existe uma instância (unidade, comitê, grupo de trabalho) formalmente designada como responsável pela avaliação da política

145. O MEC, em resposta ao item 4.3.3 ('Existe uma instância (unidade, comitê, grupo de trabalho) formalmente designada como responsável pela avaliação da política?') do questionário de autoavaliação do RePP 2026, informou o atendimento pleno ao item acima e apresentou como evidências a Portaria 1.773/2023, que instituiu a Comissão Permanente de Acompanhamento do CNCA (CPA), em conjunto com o Decreto 11.556/2023.

146. Em 2025, a Portaria SEB/MEC 35 designou membros e suplentes para compor a Comissão Permanente de Acompanhamento. Esta Portaria foi alterada pela Portaria 2/2026. A 1ª reunião ordinária da



Comissão estava agendada para o dia 25 de fevereiro de 2026, em Brasília, conforme consta no Ofício Circular 6/2026/DPDI/SEB/SEB-MEC (peça 110, p. 9).

147. Além da Comissão Permanente, as outras instâncias formalmente designadas para avaliação do CNCA são:

a) Cenac (Comitê Estratégico Nacional do Compromisso): instituído pelo Decreto 11.556/2023 e reafirmado pela Lei 15.247/2025, com atribuição de apreciar relatórios de monitoramento e avaliar a implementação da política.

b) Grupo de Trabalho (Portaria MEC 701/2025): criado com a finalidade de acompanhar e oferecer apoio técnico, além de elaborar mecanismos de monitoramento e avaliação, com apresentação periódica de relatórios ao Cenac.

148. Ambas as instâncias possuem designação oficial e têm suas competências de avaliação claramente estabelecidas nos respectivos atos normativos.

149. Especificamente em relação ao objetivo fim do CNCA que é a alfabetização, o Inep é o encarregado de definir o ponto de corte na escala de proficiência do Saeb para a alfabetização, considerado como aquele a partir do qual uma criança pode ser considerada alfabetizada. A partir dessa definição do padrão nacional de alfabetização, foi criado o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que indica o percentual de estudantes que atingiram esse resultado. Como forma de organizar o acompanhamento da alfabetização no país, o Inep desenvolveu instrumentos e instâncias de cooperação técnica que ajudam a alinhar as avaliações estaduais ao padrão nacional de alfabetização.

150. A Portaria Inep 351, de 4 de agosto de 2023, instituiu a Comissão de Apoio à Articulação entre os Sistemas de Avaliação da Educação Básica, formada por representantes do Inep, do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e do Conselho Nacional de Secretários de Educação das Capitais - Consec, com objetivo de promover a integração dos sistemas estaduais com o Saeb. Adicionalmente, a Portaria Inep 441, de setembro de 2023, criou o Grupo de Trabalho em Comparabilidade entre Avaliações da Educação Básica, responsável por elaborar diretrizes que permitam comparar os resultados das avaliações estaduais com o Saeb.

151. Os dispositivos legais e regulamentares do CNCA instituem formalmente cada instância (Cenac, Ceec, SEB/DIMAM/CGMA, Renalfa, Grupo de Trabalho, Inep), especificando sua composição, funções e âmbito de atuação; descrevem de forma clara e não sobreposta as atribuições de cada instância; estabelecem fluxos de comunicação, prestação de contas e atualização periódica de relatórios, garantindo transparência e integração entre os responsáveis; designam oficialmente os responsáveis por cada etapa do monitoramento e da avaliação, seja por meio de decreto, lei, portaria ou instrução normativa.

152. Em síntese, o arcabouço normativo do CNCA evidencia a definição clara, formal e distribuída dos papéis e responsabilidades das instâncias de monitoramento e controle, em conformidade com as melhores práticas de governança pública, consistente com um achado positivo, nada havendo para recomendar/dar ciência e/ou determinar.

Achado 8: Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pela avaliação estão claramente definidos.

153. Em resposta ao item 4.3.4 ('Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pela avaliação estão claramente definidos?') do questionário de autoavaliação, o MEC informou estar o item atendido **totalmente**, eis que os papéis e responsabilidades dos responsáveis pela avaliação estão claramente definidos nos normativos citados nos parágrafos a seguir:

a) Cenac: avalia a implementação nacional, aprecia relatórios e emite recomendações (art. 13 a 20 do Decreto 11.56/2023 e art. 14 a 17 da Lei 15.247/2025);

b) CEECs: coordena a implementação do CNCA no território estadual. Todos os 27 entes federados já instituíram os seus respectivos comitês (art. 21 e Parágrafo único do Decreto 11.556/2023 e art. 18 e Parágrafo único da Lei 15.247/2025)

c) Grupo de Trabalho - Portaria MEC 701/2025: elabora relatórios de acompanhamento, relatório final das atividades, produz mecanismos de monitoramento e avaliação, atualiza e apresenta resultados mensalmente ao Cenac e demais parceiros;

d) SEB/MEC: coordena e preside o Grupo de Trabalho (GT), além de ser responsável pela produção técnica dos instrumentos de avaliação;

e) Inep: orienta tecnicamente as avaliações externas, consolida e analisa dados nacionais, produz relatórios técnicos, garante a comparabilidade dos resultados e apoia o monitoramento contínuo do CNCA (Portarias 351 e 441/2023).

154. As atribuições de cada instância estão detalhadas nos respectivos dispositivos legais, o que garante clareza e efetividade à avaliação da política. Assim, considerando as diretrizes presentes nos Referenciais de Avaliação de Governança e Controle de Políticas Públicas, trata-se de um achado positivo, não havendo necessidade de encaminhamentos adicionais.

3.1.4. Recursos necessários à implementação da política (físicos, de pessoal, de tecnologia da informação, fontes de financiamento)

155. Em relação ao item 6.1.1 ('Os recursos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos?') do Questionário de Autoavaliação, o Gestor considerou que os recursos necessários à implementação da política tiveram **atendimento em maior parte** em relação à quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos, no tocante a recursos humanos, recursos orçamentários e financeiros e recursos materiais.

Achado 9: Os recursos humanos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos

156. No âmbito da União, o aporte de recursos humanos direto está restrito aos técnicos que atuam na Secretaria de Educação Básica – SEB, que faz a coordenação geral do programa, aos servidores que compõem os Conselhos, Comissões e Comitês encarregados do monitoramento e governança da política, e a eventuais técnicos contratados para produção de materiais didáticos.

157. Em resposta ao Ofício 1.333/2025, o MEC informou que o quantitativo de servidores do MEC alocados a atuar no CNCA depende da disponibilidade geral de pessoal no MEC e das demandas das demais políticas de Educação Básica. Em relação aos servidores das Diretorias do MEC que atuam no CNCA, apresentou a tabela a seguir com os quantitativos, que incluem os membros da Comissão (peça 110, p. 4):

Quadro 8 – Quantitativo de Pessoal da Secadi alocado ao CNCA

Diretoria / Unidade	Servidores envolvidos
Diretoria de Políticas de Educação Bilingue de Surdos (DIPEBS/SECADI)	1
Diretoria de Políticas de Educação do Campo e Educação Ambiental (DIPECEA/SECADI)	1
Diretoria de Políticas de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (DIPEPI/SECADI)	1
Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola (DIPERQ/SECADI)	1
Diretoria de Políticas de Educação Escolar Indígena (DIPEEI/SECADI)	1
Coordenação-Geral de Equidade	1
Gabinete da SECADI	1
Total	7

Fonte: MEC

158. Além dos servidores acima a Secretaria de Educação Básica - SEB também contribui com recursos humanos (peça 110, p. 9):

Quadro 9 – Quantitativo de Pessoal da SEB alocado ao CNCA

Setor da SEB	Servidores envolvidos
Coordenação-Geral de Alfabetização (COGEALF)	4
Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação (CGMA)	4
Coordenação-Geral de Formação de Professores da Educação Básica (CGFORP)	5
Coordenação-Geral de Apoio às Redes de Educação Básica da Diretoria de Apoio à Gestão da Educação (não exclusivos do CNCA)	2
Total	15

Fonte: MEC

159. Desde 2023, o MEC afirmou que a equipe tem sido suficiente para estruturar e executar o Compromisso, em articulação com redes de ensino e instituições parceiras, especialmente universidades federais. Contudo, à medida que a implementação avança, surgem demandas mais complexas que podem exigir ampliação da equipe.

160. Na Coordenação-Geral de Formação de Professores, por exemplo, o mesmo grupo acompanha todos os programas prioritários da SEB e outras políticas de formação docente, o que gera limitações operacionais. Já na CGMA, embora o número de servidores permita atender às atividades essenciais, a atuação simultânea em outros programas reduz a capacidade de aprofundamento e inovação no monitoramento do CNCA, motivo pelo qual o MEC tem buscado parcerias. A Secretaria acompanha de perto essa situação,

buscando soluções para otimizar a gestão de pessoas diante do quadro limitado de servidores (peça 110, pp. 9-10).

161. A avaliação sobre a suficiência de recursos humanos para a execução do CNCA é complexa, pois o maior contingente necessário à sua implementação — docentes, pedagogos e gestores — está nos municípios, e o provimento desses profissionais não é atribuição do MEC. Esses profissionais têm recebido apoio da Renalfa, cujas bolsas são custeadas com recursos federais. No que se refere ao quadro próprio, o MEC informa que o quantitativo de servidores atualmente envolvidos no programa tem sido suficiente, embora reconheça que o aumento da complexidade das ações poderá demandar reforço de pessoal.

162. Diante disso, entende-se que nenhum tipo de encaminhamento se faz necessário.

Achado 10: Em 2024, as bolsas dos articuladores da Renalfa foram pagas com recursos do Salário- Educação.

163. A União financia os articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), criada pela Portaria 1.774/2023 por meio de bolsas custeadas com recursos federais, operacionalizados pelo FNDE.

164. A Renalfa apoia estados e municípios na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas de alfabetização, atuando nas dimensões de gestão, articulação, mobilização e acompanhamento pedagógico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

165. As bolsas observam a Resolução FNDE 19/2023, editada com fundamento na Lei 11.273/2006, que define as bolsas como instrumento de fomento à formação, distinto de remuneração ou despesas de pessoal.

166. Os requisitos para ser articulador incluem ser professor em efetivo exercício na rede pública e possuir ensino superior e um ano de experiência docente ou vínculo com pós-graduação (mestrado/doutorado).

167. A Resolução adapta as diretrizes da Lei ao definir perfis de articuladores (estaduais, regionais e municipais), escolhidos pelas Secretarias de Educação e pela Undime. Observa também a vedação legal de acúmulo de bolsas e mantém a lógica de pagamento direto ao beneficiário, com valores específicos definidos pelo FNDE.

168. A concessão das bolsas depende da adesão dos entes ao CNCA e da indicação formal dos articuladores, alinhando-se ao mecanismo de pactuação previsto na Lei.

169. Assim, é lícito acumular a bolsa com a remuneração do cargo docente, desde que o beneficiário esteja em efetivo exercício e haja compatibilidade de carga horária.

170. A formação continuada prevista para os articuladores — elemento central do CNCA — está contemplada no conjunto de normas que regem o programa (Decreto 11.556/2023, Lei 15.247/2025, Portaria 1.774/2023, Resolução 19/2023 e Lei 11.273/2006), o que reforça a legitimidade da concessão das bolsas.

171. Com relação à fonte dos recursos para o pagamento das bolsas, consulta efetuada no SIOP obteve as seguintes informações:

Quadro 10 - Valores Repassados pelo FNDE/MEC para pagamento de bolsas no âmbito do CNCA (2023-2025)

Exercício	Subfunção / Programa / Ação	PO / Descrição do Projeto	Fonte	Valor Pago (R\$)
2023	368 – Educação Básica / 5011 – Educação Básica de Qualidade / 00000 – Concessão de bolsas de Apoio à Educação Básica	26298.5011.0000.000B (2023) – Concessão de bolsas de Apoio ao CNCA	1000 Recursos Livres da União	5.286.000,00
2024	368 – Educação Básica / 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade / 00000 – Concessão de bolsas de Apoio à Educação Básica	26298.5111.0000.000B (2024) – Concessão de Bolsas de Apoio ao CNCA	1133 Educação Básica (vedado pessoal)	109.505.905,00
2025 (dados de 08/01/2026)	368 – Educação Básica / 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade / 00000 – Concessão de bolsas de Apoio à Educação Básica	26298.5111.0000.000B (2025) – Concessão de Bolsas de Apoio ao CNCA	1000 Recursos Livres da União	107.500.800,00

Fonte: elaboração própria a partir das planilhas extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop

172. Como se observa na tabela de valores repassados pelo MEC para o pagamento das bolsas da Renalfa, em 2024 os recursos utilizados para remunerar os articuladores tiveram como fonte o Salário-Educação, receita que possui vedação expressa para o custeio de despesas de pessoal (rubrica 1133), conforme disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998.

173. O Salário-Educação configura-se como **receita vinculada e adicional**, instituída pelo art. 212, § 5º, da Constituição Federal, destinada ao financiamento de **programas, projetos e ações voltados à educação**



*básica pública (Art. 15, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.424/1996, com redação dada pela Lei 10.832/2003). Sua aplicação não se confunde, nem se vincula de forma automática, ao conceito de **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)** definido nos arts. 68 a 70 da Lei nº 9.394/1996, os quais têm por finalidade estabelecer critérios para o cômputo das despesas realizadas com recursos de impostos para fins de verificação do cumprimento dos mínimos constitucionais. Assim, a legitimidade do uso dos recursos do Salário-Educação deve ser aferida à luz das normas específicas que regem essa contribuição, independentemente do enquadramento da despesa como MDE.*

174. *Da análise da Portaria 1.774/2023, que instituiu a Renalfa, verifica-se que as atribuições dos articuladores compreendem:*

- a) *assessorar tecnicamente redes e gestores (arts. 8º, 9º, 10º e 11);*
- b) *orientar e apoiar implementação de políticas públicas (arts. 9º, 10 e 11);*
- c) *liderar ações de formação, mobilização e intervenção pedagógica (art. 11);*
- d) *acompanhar sistematicamente o planejamento e a execução do programa (arts. 8º, 9º e 10);*
- e) *coordenar a execução continuada do PAR/Simec (arts. 9º e 11).*

175. *As atribuições previstas para os articuladores têm natureza operacional, técnica e permanente, típica da execução de política pública educacional — e não apenas de participação em atividades formativas. Por isso, as disposições da Portaria sugerem que a atuação envolve prestação de serviços, afastando o enquadramento exclusivo como bolsa educacional.*

176. *A Portaria também determina que os articuladores sejam professores em efetivo exercício e possuam competências de liderança, coordenação, assessoramento e acompanhamento contínuo, atuando de forma institucional nos níveis estadual, regional e municipal (art. 14, I).*

177. *Embora a Lei 11.273/2006 autorize a concessão de bolsas vinculadas a atividades de formação e aperfeiçoamento de professores da educação básica e a Lei 9.394/1996 (art. 70) inclua, para fins de aferição do cumprimento do mínimo constitucional de aplicação em educação, tanto as despesas com remuneração quanto aquelas destinadas ao aperfeiçoamento de profissionais da educação como passíveis de enquadramento no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tais diplomas não estabelecem identidade de natureza jurídica entre essas categorias de despesa, nem indicam, de forma específica, a fonte de recursos a ser utilizada para o seu custeio. Ressalte-se, ademais, conforme esclarecido no parágrafo 173, que não se pode estabelecer uma vinculação dos recursos do Salário-Educação com despesas de MDE.*

178. *Como as atividades dos articuladores estão diretamente ligadas a funções típicas do magistério e à execução contínua da política educacional, elas não têm caráter **exclusivamente** formativo. Por essa razão, a princípio, não se enquadrariam na hipótese que permite o uso de recursos do Salário-Educação, incidindo a vedação do art. 7º da Lei 9.766/1998, que proíbe sua utilização para pagamento/remuneração de pessoal. Entretanto, como destacado pelo próprio MEC nos seus comentários (Apêndice A), existe a possibilidade dessa vedação estender-se apenas às quotas estadual e municipal do Salário-Educação, não alcançando, necessariamente, os recursos da parcela dessa contribuição que fica com o Governo Federal, e se integra ao Orçamento da União.*

179. *Considerando a complexidade da matéria, surgem dúvidas acerca da caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, especialmente porque as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo. Além disso, questiona-se a viabilidade e regularidade de utilizar a quota federal do Salário-Educação para custear despesas de pessoal e bolsas. Deste modo, não há como se formar prontamente um juízo terminativo pela irregularidade do pagamento das bolsas da Renalfa com recursos do salário-educação (quota federal que se incorporou ao orçamento da União). Ressalte-se que, em 2025, as bolsas, assim como em 2023, voltaram a ser pagas com recursos da fonte 1000 – Recursos Livres da União, regularizando, **a princípio**, o pagamento feito aos articuladores da Renalfa.*

180. *O uso de recursos do Salário-Educação para pagar as bolsas pode gerar descumprimento legal e desvio de finalidade da receita vinculada, **se comprovada a sua efetiva irregularidade**. Isso pode resultar em questionamentos dos controles interno e externo, necessidade de retificações contábeis e insegurança na execução do CNCA/Renalfa devido à inadequação da fonte para despesas de pessoal. Há risco de interrupção ou redução da atuação dos articuladores por falta de fonte compatível ou por glosas. As consequências possíveis incluem: glosa dos gastos e devolução dos valores ao Salário-Educação, responsabilização de gestores, descontinuidade dos pagamentos, impacto no cronograma do programa, prejuízo às metas e queda na qualidade da execução do CNCA/Renalfa.*

181. Dada a complexidade e relevância da matéria, bem como as dúvidas persistentes acerca da regularidade da utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de bolsas da Renalfa, propõe-se, **recomendar ao MEC**, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que realize análises detalhadas, acompanhadas de parecer jurídico, para comprovar a regularidade da situação encontrada, ou, caso contrário, para evitar a reincidência nessa prática. Essas análises devem abordar a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do Salário-Educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e o custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7.º da Lei nº 9.766/1998 em conjunto com o estabelecido no § 7º do art. 212 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional 108/2020. Além disso, deve-se avaliar a possível caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo, estando, também, diretamente relacionadas à execução contínua de políticas públicas educacionais, o que extrapola as funções típicas do magistério.

182. Como benefícios esperados da ciência acima, tem-se a correção da inconformidade e a prevenção de sua recorrência, com aumento da transparência e da confiabilidade das informações, maior estabilidade nos pagamentos e favorecimento da continuidade das ações e do aperfeiçoamento da governança do CNCA.

Achado 11: Os recursos necessários à implementação da política (fontes de financiamento da política pública) foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos, mas a suficiência de recursos no nível subnacional não está comprovada.

183. A União presta assistência técnica e financeira aos entes federados para implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, conforme o Decreto 11.556/2023 e a Lei 15.247/2025, que organizam a política em eixos como governança, formação, infraestrutura, avaliação e reconhecimento de boas práticas. Essa assistência abrange ações de formação de professores e gestores, oferta de materiais didático-pedagógicos e melhorias na infraestrutura física, incluindo ambientes de leitura apoiados pelo PDDE, como os 'Cantinhos da Leitura'. As melhorias estruturais podem envolver manutenção, reforma e ampliação das escolas, executadas via PAR e PDDE, em regime de cooperação e com participação financeira dos entes, enquanto a União coordena e complementa os esforços locais.

184. O financiamento das ações ocorre principalmente por três mecanismos: o PAR, instrumento quadrienal de planejamento e execução via Simec, que inclui o CNCA entre as ações financiáveis e permite monitoramento e prestação de contas; o Pate, instrumento anual que detalha, no nível de cada estado, as ações específicas do CNCA, especialmente formação e materiais suplementares; e o PDDE, que transfere recursos diretamente às escolas para qualificar espaços pedagógicos e apoiar a alfabetização, permitindo aquisição de livros, materiais, mobiliário leve e itens de custeio e capital. Esses instrumentos asseguram que os recursos federais cheguem de forma estruturada, alinhada às necessidades territoriais e às demandas das redes de ensino.

Quadro 11 - Resumo dos eixos estruturantes do CNCA e formas de execução

Eixo do CNCA	Principais necessidades mapeadas	Instrumentos / execução previstos	Exemplos de entregas / indicadores
Governança e gestão da política	Fortalecer capacidade técnica das secretarias; organizar adesões e priorizações; acompanhar execução no Simec.	PAR (planejamento e assistência financeira); PATE (definição anual das demandas do território).	PAR aprovado; PATE validado; percentuais de adesão das redes; rotinas de monitoramento registradas no Simec.
Formação de profissionais da educação e melhoria de práticas	Formação continuada de professores, gestores e equipes; alinhamento às diretrizes de alfabetização; organização de turmas e vagas por território.	Planejamento via PATE; execução técnico-financeira via PAR.	Número de profissionais formados; taxa de ocupação das vagas; relatórios de conclusão das formações.
Infraestrutura física e insumos pedagógicos	Criação/adequação de ambientes de leitura; aquisição de livros, mobiliário e materiais; pequenas melhorias estruturais.	PDDE e PDDE Cantinho da Leitura.	Número de salas contempladas; instalação dos espaços; execução e prestação de contas no PDDE Iterativo.

Fonte: elaborado por IA com base nos normativos do CNCA

185. Desde 1º de janeiro de 2025, as contas do PDDE passaram a ser movimentadas via BB Digital e App Banco do Brasil, permitindo pagamentos e PIX sem taxas.

186. Em termos de valores investidos na execução do CNCA, no âmbito federal, de acordo com as planilhas Siop e informações obtidas no Painel de Monitoramento do CNCA:

a) Em 2023, de um valor pleiteado junto ao Congresso Nacional na ordem de apenas R\$ 62.769,00, foi disponibilizado na dotação (atualizada (LOA + Créditos) o valor de R\$ 629.263.568,00, dos quais foram



empenhados R\$ 619.251.244,84, sendo R\$ 12.516.200,00 para o financiamento de bolsas da Renalfa; R\$ 450.705.144,84 para o financiamento de formações continuadas e material suplementar; e R\$ 156.029.900,00 para o PDDE-CNCA;

b) Em 2024, de um valor pleiteado junto ao Congresso Nacional na ordem de R\$ 822.250.163,00, foi disponibilizado na dotação atualizada (LOA + Créditos) o valor de R\$ 712.766.472,00, dos quais foram empenhados R\$ 712.766.467,61, sendo 113.626.800,00, para o financiamento de bolsas da Renalfa; R\$ 574.992.947,61 para o financiamento de formações continuadas e material suplementar; e 24.146.720,00 para o PDDE-CNCA; e

c) Em 2025, de um valor pleiteado junto ao Congresso Nacional na ordem de R\$ 760.436.975,00, foi disponibilizado na dotação atualizada (LOA + Créditos) o valor de R\$ 557.101.151,00, dos quais foram empenhados R\$ 557.030.131,01, sendo R\$ 132.337.200,00 para o financiamento de bolsas da Renalfa; R\$ 403.102.051,00 para o financiamento de formações, material e atividades de governança; e R\$ 21.661.900,00 para o PDDE-CNCA.

187. Assim, embora nos exercícios de 2024 e 2025 tenham sido disponibilizados recursos orçamentários inferiores ao montante pleiteado junto ao Parlamento, o valor efetivamente empenhado foi inferior ao disponibilizado. Isso demonstra que os recursos orçamentários alocados foram suficientes para cobrir as despesas relacionadas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

188. Até o final de 2026, a previsão do MEC é investir 3 bilhões (<https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada>).

189. O arcabouço jurídico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada é sólido, prevendo assistência técnica e financeira da União de forma supletiva e redistributiva, distribuída entre instrumentos como PAR, PATE e PDDE, o que garante meios formais e operacionais para execução da política. A integração do CNCA ao PAR, o uso do Simec e do PDDE Interativo e o repasse direto de recursos às escolas no caso de recursos do PDDE, demonstram capacidade administrativa e mecanismos adequados de controle.

190. Em termos de resultados, o Indicador Criança Alfabetizada registrou avanço de 56% (2023) para 59,2% (2024), ainda ligeiramente abaixo da meta de 60%, indicando progresso, mas necessidade de continuidade e intensificação das ações para atingir as metas progressivas definidas pelo MEC (64% em 2025 e 80% em 2030). E, em 2025, superou a meta final de 64%, atingindo um percentual de 66% de alunos alfabetizados até o 2º ano do ensino fundamental.

191. Contudo, a natureza supletiva do apoio federal exige contrapartida e capacidade de execução dos estados e municípios, o que pode gerar desigualdades territoriais, já que a suficiência dos recursos depende não apenas da previsão financeira, mas da execução local. Parte dos desafios decorre de limitações administrativas dos entes, dificuldades no uso dos instrumentos federais e entraves operacionais, que podem levar à inexecução ou execução parcial das ações — fatores que podem comprometer a plena efetividade do financiamento e o alcance das metas do CNCA.

192. Considerando que, da parte da União, as fontes de financiamento estão bem identificadas e estruturadas, embora não seja possível atestar sua suficiência, entende-se como um achado positivo, dispensando a proposição de qualquer tipo de encaminhamento neste momento.

Achado 12: Os recursos físicos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos.

193. No tocante aos recursos físicos, o MEC indicou como critério de atendimento:

a) a Resolução CD/FNDE 22, de 24 de outubro de 2023, que regula a instalação de espaços de incentivo a práticas de leitura apropriados à faixa etária, ao contexto sociocultural, ao gênero e ao pertencimento étnico-racial dos estudantes, bem como dados do PDDE Interativo.

b) a Resolução 5, de 10 de novembro de 2023, que trata da assistência financeira para formação de professores e profissionais da educação e disponibilização de materiais didáticos complementares destinados a atender aos objetivos do Compromisso;

194. A Resolução MEC/PAR 5/2023 não estabelece um padrão mínimo de infraestrutura escolar, mas determina que os recursos do CNCA devem atender às necessidades reais das escolas, apoiar ações pedagógicas e formativas e permitir a aquisição de materiais e equipamentos definidos pelo diagnóstico territorial (PATE) ou pelo PAR. O art. 13 inclusive abre a possibilidade de aquisição de equipamentos de informática por meio do PAR do ente federado, aquisição que deverá ser feita, preferencialmente, por ata de registro de preços do FNDE. O FNDE, no entanto, informou que os equipamentos de TICS, até janeiro de 2026, não haviam sido pactuados no âmbito do PAR (peça 21, p. 3).



195. Já a Resolução 22/2023, que regulamenta o PDDE-CNCA, especifica os itens financiáveis, como materiais pedagógicos, mobiliário, equipamentos e adequações de espaços vinculadas às ações do CNCA. Dessa forma, não se exige infraestrutura escolar especializada; o requisito central é a funcionalidade pedagógica dos recursos. Os recursos físicos são considerados suficientes quando permitem realizar as práticas de alfabetização previstas, possibilitam o uso adequado dos materiais adquiridos e não criam barreiras à execução das ações pedagógicas e formativas.

196. No tocante à questão da equidade, um dos princípios estruturantes do Compromisso previsto no inciso IV do art. 3º, o MEC informa que, em parceria com a Universidade Federal Grande Dourados, está executando uma ação destinada a apoiar a publicação e a circulação de livros que valorizem os saberes, histórias e práticas culturais de povos indígenas. A iniciativa fortalece o protagonismo indígena na produção de conhecimento e contribui para a educação escolar indígena, tendo como público-alvo professores alfabetizadores que atuam do 1º ao 3º ano em escolas indígenas.

197. O Boletim Compromisso 31, de agosto de 2025, registrou que 58.280 das 71.160 escolas elegíveis a receber apoio financeiro por meio do PDDE para aquisição de infraestrutura para os Cantinhos de Leitura foram selecionadas, o que representa 81,9%. Para essas 58.280 escolas que elaboraram plano de ação no PDDE estão previstos 141.202 cantinhos de leitura distribuídos em todo o país. Observe-se que o painel de monitoramento do CNCA registra a existência de 174.433 escolas em todo o país (atualizado em 13/2/2026).

198. De acordo com o boletim mencionado, a iniciativa de instalação dos Cantinhos de Leitura contará com um investimento inicial de R\$ 174,4 milhões. E, a transferência dos recursos para os entes federativos será realizada de forma gradual, respeitando a disponibilidade orçamentária e financeira.

199. Para o PDDE-CNCA, que tem por escopo a criação/adequação de ambientes de leitura (cantinhos da leitura); aquisição de livros, mobiliário e materiais didático-pedagógicos; além de pequenas melhorias estruturais, o recurso foi mais do que suficiente, pois nos três exercícios de vigência do Compromisso, o MEC recebeu mais do que solicitou ao Congresso Nacional, tendo sido tudo executado (2023 – não solicitou nada, recebeu uma dotação atualizada de R\$ 156.029.900,00 e executou (empenhou) tudo; 2024 – solicitou R\$ 6.840.162,00, recebeu uma dotação atualizada de R\$ 24.146.720,00 e executou (empenhou) tudo; e 2025 – solicitou R\$ 16.618.162,00, recebeu uma dotação atualizada de R\$ 21.661.900,00 e executou tudo.

200. Sobre os materiais didáticos, a ata da reunião do Cenac, realizada em 26/9/2025 (peça 135, p. 18), apontou que, de um total de R\$ 240.547.762,00 empenhados, os estados executaram apenas 38,95%, e que apenas 4 entes (DF, PA, RJ e RN) executaram 100% dos recursos recebidos em 2023 para reprodução de materiais didáticos, estando os demais em diferentes estágios de execução.

201. Assim, constata-se que a execução pelos estados tem sido inferior à disponibilização de recursos por parte da União, permitindo supor que os recursos aportados têm sido, até o momento, suficientes. Dessa forma, nenhum encaminhamento se faz necessário.

Achado 13: Os recursos tecnológicos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos.

202. O CNCA utiliza um ecossistema diversificado de plataformas e recursos tecnológicos. Os recursos tecnológicos utilizados pelo Compromisso Nacional Criança Alfabetizada incluem a plataforma Avamec para cursos, o sistema Simec para adesão e monitoramento, nos termos da Resolução MEC/PAR 5/2023, a plataforma criancaalfabetizada.caeddigital.net para avaliações, além de vídeos, jogos, e materiais lúdicos.

203. O Percorso Formativo de Alfabetização Inicial, disponível no Avamec e no canal do YouTube do MEC, oferece apoio contínuo aos professores, ampliando as oportunidades de formação e atualizando práticas pedagógicas. Esse conjunto de materiais permite que educadores se apropriem das diretrizes do programa e fortaleçam suas estratégias de ensino.

204. Para apoiar o trabalho pedagógico, são disponibilizados materiais didáticos e lúdicos, como fascículos, vídeos, animações, áudios e jogos interativos, que tornam o processo de alfabetização mais atrativo e engajador para as crianças. Esses recursos ampliam as possibilidades de mediação e enriquecem as práticas de sala de aula.

205. O avanço da aprendizagem é acompanhado pelo Indicador Criança Alfabetizada desde 2024, o qual foi desenvolvido pelo Inep, e é calculado com base nos resultados das avaliações da alfabetização, conduzidas pelos sistemas estaduais em organização complementar ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Esse instrumento possibilita avaliações regulares do desempenho das redes e subsidia ajustes na implementação da política.



206. *A adesão e gestão das ações ocorrem por meio do Simec, plataforma oficial em que estados e municípios formalizam sua participação e acessam os recursos necessários. O sistema reúne dados, registra informações e apoia o acompanhamento das etapas de execução.*

207. *Além disso, o programa conta com apoio técnico contínuo, que inclui o uso de redes sociais, como WhatsApp e TikTok, e ferramentas de gestão para monitorar o andamento das ações. Esses canais complementam a comunicação institucional e fortalecem a interação com as redes de ensino.*

208. *Quanto à suficiência dos recursos tecnológicos disponibilizados pelo MEC para a execução do programa, observa-se que diversas ferramentas foram implementadas, embora ainda haja espaço para aprimoramentos. Entre os aspectos que demandam atenção, destaca-se a ausência de um sistema único de acompanhamento e monitoramento das formações continuadas realizadas pelos estados e municípios. Tal sistema permitiria maior rastreabilidade, consolidação e avaliação dos resultados das formações realizadas pelas redes.*

209. *Embora o desenvolvimento de um sistema dessa natureza seja considerado um objetivo almejado pelo MEC, as entrevistas realizadas indicaram que o investimento necessário seria elevado em relação aos benefícios esperados. Ademais, o Ministério, por seu representante na entrevista, disse entender que o ideal seria que os próprios estados e o Distrito Federal desenvolvessem seus sistemas de acompanhamento, como já ocorre em algumas unidades federativas com maior nível de maturidade. Isso se justifica pelo fato de que os estados são os responsáveis pela formação e certificação dos profissionais da alfabetização, devendo aqueles disponibilizarem ao MEC as informações necessárias, quando requisitadas.*

210. *Por fim, considerando que a criação de um sistema único de monitoramento representa um aprimoramento adicional e não uma necessidade essencial para o Ministério, especialmente diante da autonomia dos estados na condução de seus programas de formação, conclui-se que, no momento, não há necessidade de encaminhamentos específicos nesse sentido.*

3.2. Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros

211. *Este subcapítulo examina os processos de planejamento e execução orçamentária e financeira que afetam a política pública, alinhando-se, com as adaptações necessárias, ao bloco de controle 'Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros' do RC-PP (2020). A fiscalização foca na rastreabilidade e na avaliação da execução orçamentária e financeira, com o propósito de evidenciar a efetiva disponibilidade de recursos destinados ao financiamento da política pública, considerados o cenário fiscal e as alterações orçamentárias ao longo do exercício de 2025.*

3.2.1. Rastreabilidade orçamentária da política pública

Achado 14: Não há um catálogo sob a gestão do Ministério, com identificação por política pública, dos Programas, Ações (orçamentária e não orçamentárias), Planos Orçamentários e Planos Internos

212. *O Ministério da Educação (MEC) não possui um documento sob a denominação específica de 'Catálogo de Política Pública' sob a gestão do Ministério, com identificação por política pública, dos Programas, Ações (orçamentária e não orçamentárias), Planos Orçamentários e Planos Internos, a exemplo do Ministério da Justiça. Isso restou esclarecido na resposta parcial apresentada pelo MEC em atendimento ao Ofício de Requisição 001.333/2025-AudEducação (peça 25)*

213. *Entretanto, a política está plenamente identificada nas leis de orçamento, como no PPA 2024-2027 (Anexo VI), em conjunto com o Anexo VII do PLOA 2025, previsto no art. 4º da LDO 2025, na Lei Orçamentária 2025 (Anexo XX), bem como é rastreável nos Portal do Ministério da Educação; no Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal); no Painel do Orçamento Federal; e no Siga Brasil (Senado Federal).*

214. *De fato, o MEC, em resposta à **questão 5.1.1** do questionário de autoavaliação – que indaga quais são os Programas, Ações Orçamentárias, Planos Orçamentários e Planos Internos ou Ações não Orçamentárias relacionados à política pública no PPA 2024-2027 e nos Orçamentos da União – o MEC apresentou um conjunto de informações que identificam o CNCA no PPA, seus objetivos específicos, indicadores, entregas, informações básicas, e a identificação das ações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual (LOA) – (peça 135, p. 55).*

215. *Isso também restou evidenciado na resposta parcial apresentada pelo MEC em atendimento a essa questão específica constante do Ofício 001.333/2025-AudEducação (peça 25).*

216. *Considerando que a adoção de um 'Catálogo das Políticas Públicas' pelo Ministério da Educação (MEC) se configura mais como uma boa prática do que como uma obrigação, e tendo em vista que a política pública em questão está plenamente rastreável, entende-se que não há necessidade de encaminhamento de proposições a esse respeito.*



217. A política não possui **ações não orçamentárias**, pois ela não é financiada com benefício fiscal (não se aplica), conforme respondeu o MEC à questão 5.4.6 do questionário de autoavaliação (peça 135, p. 61 e 71).

218. Contudo, no que diz respeito ao Plano Interno (PI), verificou-se que algumas das ações orçamentárias da política não o possuem e quando o possuem, ele não é descrito dentro do Siop.

219. O Plano Interno é um instrumento de planejamento gerencial e de uso interno do próprio órgão ou entidade. Sua função é detalhar o Plano Orçamentário - PO para fins de acompanhamento mais específico. O Ministério da Educação regulamentou o uso do PI na Portaria MEC Nº 3, de 10 de dezembro de 2021, em especial no art. 1º, parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º e no art. 2º, § 2º, constituindo-se em uma boa prática daquele ministério (peça 135, pp. 72-77).

220. No caso do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), constatou-se que algumas ações da política não possuem Plano Interno (PI). Além disso, nas situações em que há PI, esses não estão claramente identificados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), no campo 'Descrição do PI'.

221. Em resposta à diligência realizada junto ao MEC (peça 108, pp. 12-13), obteve-se a descrição dos PIs das ações orçamentárias do CNCA, que integram o Programa 5111 - Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade, conforme Quadro 3, integrante do Apêndice F - Apuração da Execução Orçamentária e Financeira do Ano-Base 2025 e Séries Históricas.

222. Restou esclarecido, conforme a Nota Técnica 6/2026/CHEFIA/GAB/SEB/SEB (peça 108, p. 12), que o Plano Interno (PI) é utilizado no momento do detalhamento orçamentário, ou seja, durante a execução orçamentária (empenho) no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Nesse contexto, foi explicado que sua visualização é possível apenas em relatórios que apresentam dados de execução orçamentária. Tal circunstância justificaria a ausência de PI em determinadas ações registradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), especialmente naquelas em que não houve execução orçamentária correspondente.

223. A causa da não identificação da ação por meio de PI, no âmbito do Siop, deve-se, segundo o MEC, em resposta à ofício de requisição de informação 000.001/2026-TCU/AudEducação, constante da peça 108 (p. 5 e 12), a uma limitação técnica nos relatórios gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), que nem sempre consolidam a totalidade desses atributos informacionais em suas saídas de dados.

224. Em decorrência dessa inconsistência sistêmica, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, protocolou, em julho de 2025, o chamado t_8349-GLPI junto ao Suporte Siop para solicitar a correção da funcionalidade, obtendo o posicionamento técnico constante da peça 108, p. 5, cuja parte final reproduz-se a seguir:

'(...) O campo descrição do PI não é enviado e não é atualizado diariamente. Para obter a descrição do PI e outras informações exclusivas do Siafi não enviadas na integração diária, periodicamente realizamos um processo manual de carga via STA/Siafi em que conseguimos atualizar a maioria dessas descrições, mas não todas elas. Muito em breve, quando rodarmos novamente este processo, é possível que algumas dessas descrições que se encontram sem preenchimento (apenas com o código) sejam carregadas. Note que não se trata de um defeito do sistema que possamos ajustar, mas de uma limitação de disponibilização das informações de Plano Interno nos bancos de dados do Siop, já que esta é uma informação do Siafi. Caso a descrição do plano interno seja imprescindível para a análise em questão, por favor avalie realizar a consulta por meio do Tesouro Gerencial. Att Central de Atendimento Siop' (grifos nossos).

225. Considerando que o MEC tem ciência da falta de descrição do PI no Siop e já adotou as providências cabíveis junto ao Suporte do sistema, conclui-se que não há encaminhamentos a serem realizados por este Tribunal.

Achado 15: As ações e planos orçamentários vinculados ao CNCA não apresentaram no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) informações essenciais para a adequada identificação e monitoramento regionalizado dos recursos.

226. A ausência de identificação dos campos 'localizador' e 'região' no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) constitui um outro problema relevante que merece destaque. Atualmente, todos os registros são classificados como 'Nacional', o que impossibilita a identificação do destino específico dos recursos transferidos para estados, Distrito Federal e municípios. Essa limitação compromete a rastreabilidade dos valores, dificultando o acompanhamento e a transparência na execução orçamentária.

227. Há uma base normativa sólida que prevê que tanto a LOA/Siop, sob o escopo da LDO e da Constituição, permita rastrear despesas por localização/região. O Siop, especialmente no módulo de acompanhamento físico-financeiro, operacionaliza essa rastreabilidade conforme a LDO-2025 e o Ofício SEI 231/2025.



228. De fato, a **LDO-2025** (Lei 15.080/2024), em seu art. 16, inciso IV, § 2º, ao regulamentar a execução orçamentária, exige a indicação da localização das despesas no nível mais detalhado possível. Essa exigência também foi reiterada na **LDO-2026**, aprovada pela Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, em dispositivos análogos (art. 16, inciso IV, § 2º).

229. Na mesma direção, nos manuais do **Siop**, o módulo **Acompanhamento Físico-Financeiro** permite, explicitamente, o registro da execução das despesas por localizadores/região — conforme o Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025 (peça 135, pp. 78-79), incorporado na captação de 2025: '(...) 5. Ademais, em cumprimento às determinações emanadas do Acórdão 562/2024-TCU-Plenário, o preenchimento do campo 'comentários sobre a regionalização' das ações orçamentárias com localizador de região Nacional será obrigatório.' (grifos nossos).

230. Segundo a Nota Técnica 6/2026/CHEFIA/GAB/SEB/SEB (peça 108, p. 13), a causa da não identificação e/ou identificação dos campos 'localizador' e 'região', simplesmente como 'Nacional', no Siop, reside no fato de que como a execução do CNCA é implementada em regime de colaboração e dependente da adesão voluntária dos entes federados (estados e municípios), torna-se tecnicamente inviável prever a distribuição regionalizada das dotações antes da formalização dos instrumentos de repasse e da definição do universo de entes beneficiados.

231. Nesse sentido, a SEB/MEC explicou que a execução das ações do CNCA tem regionalização registrada no ato da execução orçamentária e seu acompanhamento é devidamente registrado no Siop, na aba de **acompanhamento orçamentário**.

232. Aceita-se em parte o argumento apresentado pelo MEC **como causa** da não identificação e/ou identificação dos campos 'localizador' e 'região' como 'Nacional'. Isto porque entende-se que ele procede apenas antes da execução orçamentária, uma vez que quando da realização do empenho, já houve a formalização dos termos de compromisso com os estados e os municípios que aderiram ao CNCA, não havendo, portanto, motivo para a não identificação no Siop dos entes e/ou regiões beneficiadas.

233. Quanto à regionalização registrada no Siop, mais especificamente na aba de acompanhamento orçamentário, constatou-se que os relatórios de acompanhamento da execução orçamentária do sistema identificam a região e o ente beneficiado para algumas ações. Contudo, essa identificação, quando ocorre, é realizada predominantemente de forma ampla por ação, sem detalhamento por ação/PO. Por exemplo, no caso da Ação 0509/FNDE, a identificação da região ou estado beneficiado é feita de maneira abrangente para a ação como um todo, sem especificar a Ação 0509/PO 0014 (Compromisso Nacional Criança Alfabetizada) — (peça 135, pp. 80-118, peça 136, pp. 1-57; peça 137, pp. 1-58; e peça 138, pp. 1-3).

234. Como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) é uma política de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios em todo o Brasil, com o objetivo principal de promover a alfabetização de todas as crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental, além de recuperar as aprendizagens de alunos do 3º, 4º e 5º anos afetadas pela pandemia, destaca-se entre seus princípios a promoção da equidade educacional. Para tanto, **são considerados aspectos regionais**, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero. Nesse contexto, é de suma importância conhecer os destinos dos recursos alocados. Assim, a ausência de descrição adequada nos campos 'localizador' e 'região' compromete o conhecimento das localidades e regiões beneficiadas, podendo resultar na concentração de recursos em estados, municípios e regiões que menos necessitam.

235. Dessa forma, propõe-se, nos termos dos artigos 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência ao MEC**, que a descrição dos campos 'localizador' e 'região' como 'Nacional', no Siop, contraria o disposto no art. 16, inciso IV, § 2º, das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2025 e 2026 (Leis 15.080/2024 e 15.321/2025), bem como do Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025.

236. Os benefícios decorrentes desse encaminhamento resultarão no aperfeiçoamento da rastreabilidade orçamentária da política.

3.2.2. Gerenciamento de fatores orçamentários, financeiros e fiscais

Achado 16: A necessidade de financiamento da política pública foi **parcialmente** considerada durante o processo legislativo e de execução orçamentária durante o exercício.

237. Com relação ao exercício de 2025, a necessidade de financiamento da política pública foi **parcialmente** considerada durante o processo legislativo e de execução orçamentária.

238. O artigo 165 da CF/88 estipula que todas as despesas e receitas devem constar nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), reforçando a necessidade de previsão legal prévia para a execução das políticas públicas.



239. O artigo 167 da CF/88, inciso VI, veda o início de programas ou a assunção de obrigações sem a existência de prévia e específica dotação orçamentária, o que impede que uma política seja executada sem a necessária previsão de recursos.

240. A formulação e execução de políticas públicas no Brasil se submetem ao **ciclo orçamentário constitucional**. Primeiro, a política deve constar do Plano Plurianual (PPA), que fixa objetivos e metas para quatro anos e orienta a atuação governamental (CF/88, art. 165). Em seguida, precisa estar compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que seleciona prioridades e define parâmetros para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) — inclusive metas fiscais e avaliação de riscos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (art. 4º, §§ 1º e 3º). Na LOA, as despesas são fixadas e as receitas previstas; sem dotação específica, é vedado iniciar programas ou assumir obrigações (CF/88, art. 167, VI), aplicando-se os princípios de unidade, universalidade, exclusividade e legalidade orçamentária, consolidados na CF e na Lei 4.320/1964.

241. Contudo, previsão na LOA não basta: a execução depende da real disponibilidade de caixa e do cumprimento das regras fiscais da LRF. O art. 50 determina registro próprio da disponibilidade de caixa e a individualização de recursos vinculados, assegurando que a contabilidade evidencie a capacidade financeira real de execução das despesas; também exige o registro por competência com apuração complementar pelo regime de caixa. Já o art. 42 protege o final de mandato ao proibir a assunção de despesas sem 'suficiente disponibilidade de caixa' para pagamento, evitando que compromissos sejam empurrados sem cobertura financeira para o exercício seguinte. Assim, a sequência normativa é clara: planejar no PPA, priorizar na LDO, dotar na LOA, e só executar se houver caixa e respeito aos limites fiscais definidos pela LRF, sob controle e transparência dos órgãos de fiscalização.

242. Verificou-se que, durante o processo legislativo, o valor inicialmente proposto pelo MEC no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para a política pública, na ordem de **R\$ 760.436.975,00** não foi acatado integralmente, visto que o Congresso Nacional aprovou autógrafo de **R\$ 746.614.550,00**, implicando numa redução de **R\$ 13.822.425,00, equivalente a 1,8177%**.

243. Segundo a SEB/MEC, em resposta à diligência deste Tribunal (peça 108, pp. 14/15), a redução dos valores previstos para o CNCA no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025 decorreu de decisões do Poder Legislativo durante a tramitação orçamentária. A Secretaria esclareceu que a alteração dos valores originalmente propostos foi resultado das escolhas orçamentárias feitas pelo Parlamento, no exercício de sua autonomia constitucional, que permite modificar os valores inicialmente propostos. Assim, não caberia à SEB/MEC avaliar ou justificar as razões específicas pelas quais o Congresso Nacional optou pela redução da dotação prevista para o exercício de 2025, uma vez que tais ajustes são prerrogativas do Poder Legislativo.

244. Adicionalmente, durante a execução orçamentária, o valor sancionado sofreu ajustes legais, como anulações de dotação, e outros, reduzindo o limite legal de gastos para R\$ 557.101.151,00. Isso representou uma redução de **R\$ 189.513.399,00, ou 25,38% em relação à dotação inicial**.

Quadro 12 – Resumo das Dotações Orçamentárias do CNCA em 2025 (PLOA, Autógrafo, LOA e Atualizações)

PLOA (Projeto de Lei Orçamentária)	Ano	Autógrafo	Dotação Inicial (Lei Orçamentária Anual)	Dotação Atualizada (LOA + Créditos + Reduções)
760.436.975,00	2025	746.614.550,00	746.614.550,00	557.101.151,00

Fonte: Siop (extração em 8/1/2026)

245. Ao analisar o financiamento da política pública com maior detalhamento, por meio das ações orçamentárias, constata-se que as alterações ocorreram conforme descrito nos Quadros 5, 6 e 7 do Apêndice F - Execução Orçamentária e Financeira do CNCA do Ano-Base 2025 e Séries Históricas

246. Essas alterações evidenciam que o planejamento orçamentário da política pública foi de certo modo impactado, comprometendo a sua implementação conforme previsto originalmente.

247. Em diligência realizada junto ao MEC (peça 108, p. 15), verificou-se que essas alterações têm como **causa** o processo de gestão orçamentária realizado ao longo do exercício, a partir do acompanhamento da execução do programa.

248. A SEB/MEC explicou que, ao longo de 2025, realizou o monitoramento contínuo das despesas no âmbito dos entes federados beneficiários, observando os valores empenhados em exercícios anteriores que ainda não haviam sido executados ou liquidados pelos entes, o ritmo de execução física e financeira menor que o previsto, especialmente em ações dependentes de adesão, elaboração de planos e comprovações documentais e o acúmulo de saldos orçamentários não utilizados, decorrentes de atrasos dos entes na solicitação de desembolso, na comprovação das etapas executadas ou na finalização de processos licitatórios.



249. Diante desse cenário, a SEB/MEC verificou que parte dos recursos inicialmente programados para 2025 não seria demandada imediatamente, dado o volume de recursos já empenhados e ainda em fase de execução por parte dos estados e municípios. Esses fatores explicam a diminuição da dotação atualizada do CNCA em 2025, 'que decorreu não de cortes diretos ao programa, mas sim de uma adequação técnica da programação orçamentária ao ritmo efetivo de execução pelos entes federados'.

250. Com efeito, o art. 167, VI, da Constituição Federal/88 admite que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos poderá ser admitida desde que haja prévia autorização legislativa.

251. No caso em análise, a autorização legislativa está contida na Lei Orçamentária Anual (LOA) referente ao exercício de 2025, Lei 15.121, de 10/4/2025. Nessa lei, o art. 4º, § 3º, incisos I a VII, autoriza expressamente o remanejamento das dotações orçamentárias, como mecanismos de ajuste dentro das programações previstas na Lei. Ou seja, possibilita que determinada ação ou conjunto de despesas seja alterado, respeitando limites e finalidades estabelecidos no texto da lei.

252. Entretanto, no que se refere às reduções observadas nos orçamentos do CNCA entre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e a Dotação Atualizada (LOA + Créditos) para os exercícios de 2025, a SEB/MEC esclareceu que a assistência financeira da União é executada com base nas dotações consignadas anualmente ao Ministério da Educação, observando-se a disponibilidade orçamentária, bem como os limites estabelecidos na legislação orçamentária e financeira vigente. E, nesse contexto, cabe-lhe realizar o acompanhamento contínuo da execução dos programas sob sua responsabilidade e promover o adequado gerenciamento dos recursos, de forma a assegurar o cumprimento das metas estabelecidas, mesmo diante de eventuais ajustes orçamentários.

253. Em acréscimo, quanto ao impacto dessas reduções na execução e no alcance das metas da política, informou que não houve prejuízo ao desempenho das ações planejadas. As metas estabelecidas para o exercício foram integralmente cumpridas, uma vez que o planejamento interno e a gestão eficiente dos recursos permitiram a continuidade das ações previstas, sem comprometer os resultados pactuados.

254. Em razão do achado identificado, não se propõe qualquer tipo de encaminhamento ao Ministério da Educação (MEC) ou a outro órgão. Isso se deve ao fato de que o processo legislativo e os ajustes realizados na fase de execução orçamentária configuram questões de natureza política e de discricionariedade administrativa, respectivamente, as quais extrapolam a competência deste Tribunal. Além disso, conforme assinalado pela própria SEB/MEC, não houve prejuízo para a política.

Achado 17: O controle físico-financeiro da política pública expressa com fidedignidade parcial a execução de suas ações governamentais e necessidade de financiamento ao longo do exercício.

255. Os Relatórios de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento do Siop, referente à política no exercício de 2025 (peça 135, pp. 80-118, peça 136, pp. 1-57; peça 137, pp. 1-58; e peça 138, pp. 1-3), não refletem com precisão a necessidade de financiamento da política ao longo do exercício. Além disso, a fidedignidade da execução varia entre as ações, conforme análise detalhada realizada para cada ação orçamentária, apresentada no Apêndice G - Análise do Controle físico-financeiro da política - CNCA.

256. Nessa análise foram utilizados os seguintes referenciais Siop: (i) Orientador/Manuais do Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento — definições de dotação, reprogramação, metas, finalidade do módulo e uso da 'Análise'; (ii) Manual Técnico do Submódulo Acompanhamento Físico-Financeiro (captação, reprogramações, pendências e tramitação); e (iii) Relatório de Acompanhamento Detalhado da Execução — onde constam as fórmulas dos indicadores **EFLOA**, **EFREP**, **ECLOA**, **ECREP** utilizadas na interpretação realizada (SIOPDoc — Ambiente de Documentação Online - acompanhamento orcamentario:acompanhamento orcamentario [Manuais do Siop]).

257. O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) reflete com precisão a execução contábil-orçamentária e o cumprimento de metas, desde que o planejamento, incluindo metas e reprogramações, esteja devidamente parametrizado e atualizado. Tal situação foi observada, em especial, nas Bolsas CNCA (**Ação 0000**) e na **Ação 20RJ**, sendo que esta última registrou corretamente a ausência de execução em razão da dotação zerada.

258. Porém, o 'controle físico-financeiro' não expressa, por si só, a necessidade de financiamento da política ao longo do exercício — e perde fidedignidade onde metas físicas foram subestimadas ('g' e/ou 'h' muito baixos) e/ou o reprogramado financeiro não foi atualizado, distorcendo os indicadores de eficiência e eficácia (casos: 0509/FNDE, 0509/Adm. Direta MEC, 0515/PDDE). Nesses cenários, as próprias fórmulas do relatório amplificam ou tornam inválidos os indicadores, conforme descrito nos manuais e nas colunas do relatório oficial



259. Segue, abaixo, uma análise sintética por ação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) para o exercício de 2025, elaborada com base nas avaliações detalhadas realizadas no Apêndice G:

1) **Ação 0000/FNDE – Concessão de Bolsas de Apoio ao CNCA – Unidade de Medida: ‘Bolsa concedida’:**

a) **Achados:** Meta LOA+Créditos (g) alinhada ao Reprogramado físico (h); realizado > 100% com custo unitário real (e/i) menor que o custo unitário LOA (b/g) → EFLOA/EFREP > 100%; liquidação/pagamento consistentes. Fórmulas e colunas derivam do relatório oficial. **Em resumo: a ação gastou bem, entregou mais do que o planejado e ainda teve custo unitário menor que o previsto.**

b) **Fidedignidade:** Alta para retratar execução (o que foi feito e o que foi liquidado/pago). Pelo fato de ‘g’, ‘h’ e ‘c’ estarem bem parametrizados e justificados pelo próprio desempenho, o conjunto permite leituras mais confiáveis sobre suficiência de recursos no ano (ainda que, por natureza, o SIOP não meça impacto/necessidade social). Para decisões mais finas, complementa-se com evidências externas (Orientador).

c) **Conclui-se:** os números são sólidos para avaliar a execução financeira, mas decisões de política pública ainda precisam de outras fontes além do Siop.

2) **Ação 0509/Administração Direta/MEC – Apoio ao Desenvolvimento na Educação Básica - Unidade de Medida: ‘Iniciativa apoiada’:**

a) **Achados:** $g = 1, h = 1 \text{ e } i = 31 \rightarrow ECLOA/ECREP \sim 3.100\%$; EFLOA/EFREP ‘superlativos’ em razão do g e h serem simbólicos (custo LOA e reprogramado divididos por apenas 1 iniciativa) enquanto o custo real se dilui em 31 entregas (e/i). As fórmulas do relatório explicam esse ‘efeito denominador’.

b) **Fidedignidade:** Baixa para inferir necessidade de financiamento, com meta simbólica e reprogramada físico não revisto; metas/reprogramados subestimados distorcem EC=Eficácia (Indicadores ECLOA e ECREP) e EF= Eficiência (Indicadores EFLOA e EFREP). O manual orienta reprogramar metas e limites quando a capacidade de execução muda, para manter a acurácia do retrato.

3) **Ação 0509/FNDE – Apoio ao Desenvolvimento na Educação Básica - Unidade de Medida: ‘Iniciativa apoiada’:**

a) **Achados:** fisicamente o ECLOA = 100% confirma o cumprimento da meta oficial; ECRESP>100% sinaliza superação do reprogramado. Financeiramente, b foi **reduzido** e e/b ficou **baixo** ($\approx 24\%$), enquanto $c > b$ — evidência de **planejamento financeiro descolado** e/ou **defasagem de liquidação**. O relatório, pelas fórmulas, tende a exibir indicadores de eficiência elevados (EFLOA e EFREP) quando e/i (custo real unit.) é baixo e $i \approx g$ (**i é equivalente a g**). Assim, os percentuais muito altos não significam desempenho extraordinário; são apenas consequência de metas físicas subestimadas.

b) **Fidedignidade:** Baixa para orientar financiamento, pois $c > b$ (reprogramado maior que a dotação vigente) e liquidação baixa tornam o ‘controle’ pouco fidedigno para inferir suficiência de recursos; manuais pedem **reprogramar c e h** e **justificar** (bloqueios, cronogramas, Restos a Pagar) para manter a acurácia do retrato. **Reprogramação física e financeira tempestiva** é a recomendação do manual.

c) **Conclusão:** como a meta não refletia o que realmente seria feito, os indicadores ficaram inflados e não serviram para avaliar se os recursos foram adequados.

4) **Ação 0515/FNDE – Programa Dinheiro Direto na Escola - Criança Alfabetizada/ Unidade de Medida: ‘Escola apoiada’:**

a) **Achados:** $g = h = 2.736; i = 15.069$ ($\sim 551\%$); liquidação $\sim 86\%$; reprogramado financeiro $c = 0 \rightarrow$ EFREP inválido (indefinição), e EFLOA alto por custo real muito abaixo do unitário LOA. O relatório **descreve bem** o que ocorreu — **superprodução física** ($i \gg g$) e **execução financeira alta** ($e/b \approx 86\%$), com EFLOA elevado por custo real/unitário menor que o custo LOA/unitário, algo esperado pelas fórmulas. Do que se conclui que houve entrega muito acima da meta, execução financeira forte e indicadores inflados porque a meta física era baixa e o custo real se diluiu em um volume muito maior de escolas.

b) **Fidedignidade:** Média/baixa — execução financeira bem refletida, mas meta (g) subestimada e $c=0$ (reprogramado financeiro não informado/não atualizado) limitam a utilidade dos indicadores para balizar necessidade de financiamento e torna RFREP inaplicável e, junto com g e h subestimados face a i, distorce os índices de eficiência e eficácia como proxies de suficiência de recursos. O Orientador recomenda ajustar metas e reprogramar quando houver mudanças relevantes. Logo os números financeiros são corretos, mas a meta mal calibrada e a ausência de reprogramação financeira reduzem a utilidade dos indicadores para avaliar necessidade de recursos.

5) **Ação 20RJ/ Administração Direta/MEC – Apoio à formação de profissionais no âmbito do CNCA – Unidade de Medida: ‘Projeto apoiado’:**



a) **Achados:** $b=c=e=0$; $i=0 \rightarrow ECLOA = 0\%$ (não cumprimento da meta oficial) e **EFLOA/EFREP/ECREP inexistentes** por indeterminação das fórmulas com $i=0$ e/ou $h=0$. O relatório oficial prevê exatamente esses cálculos e a exibição de indicadores não aplicáveis nessa situação. Resumindo-se, não houve execução física nem financeira, e por isso quase nenhum indicador pode ser calculado — o sistema apenas registra que nada foi feito.

b) **Fidedignidade:** **Alta** para registrar não execução por falta de dotação (não houve entrega), e a decisão de reprogramar para 0, como orienta o manual (uso do reprogramado para refletir inviabilidade). Contudo, não é suficiente para inferir a necessidade de financiamento sem evidências externas. Consequentemente, os dados retratam bem que não houve execução, mas não permitem concluir se os recursos eram necessários ou insuficientes.

260. As causas desse achado podem ser identificadas a seguir:

1) **Metas físicas subestimadas (g) e/ou reprogramadas (h) em patamar simbólico:**

a) O que aconteceu: metas '1' para 'iniciativa apoiada' (0509/Adm. Direta MEC) e metas muito aquém da capacidade real (0515). Isso fez $ECLOA = i/g$ e $ECREP = i/h$ explodirem para centenas ou milhares de %, e $EFLOA = (b/g) / (e/i)$ ficar artificialmente elevado, pois b/g (custo unitário LOA) fica irreal quando ' $g = 1$ '. Traduzindo: as metas simbólicas deturparam os indicadores, produzindo eficácia e eficiência 'superlativas' que não refletem o desempenho real.

b) O que o Siop prevê: quando o planejamento muda ou as condições se mostram diferentes, **as metas devem ser reprogramadas** para refletir a capacidade/escala real de entrega; isso está no **Orientador** e no **Manual Técnico do Submódulo** (captação, verificação de pendências, reprogramação).

c) Correção: **calibrar metas (g) e reprogramar (h)** tempestivamente, evitando metas simbólicas e alinhando a unidade de medida à escala de entrega.

2) **Reprogramado financeiro (c) não atualizado/informado como zero:**

a) O que aconteceu: em 0515, $c = 0$ apesar de dotação reforçada e alta execução, tornando $EFREP = (c/h) / (e/i)$ **inaplicável** (ou distorcido). Ou seja, informar o reprogramado financeiro como zero criou uma distorção que impede medir a eficiência com base no reprogramado.

b) O que o Siop prevê: reprogramar valores financeiros quando bloqueios, créditos ou redefinições de limites alteram a capacidade de empenhar e liquidar (o reprogramado é 'o limite de empenho projetado').

c) Correção: manter o reprogramado financeiro (c) consistente com o limite efetivo utilizado; o próprio manual detalha a captação e a validação para evitar essa pendência.

3) **Unidade de medida inadequada ou ambígua:**

a) O que aconteceu: a unidade 'iniciativa apoiada' (0509) não refletiu a escala real (ex.: vários apoios contados sob 1 meta), inflando eficácia e eficiência.

b) O que o Siop prevê: o Orientador destaca que o acompanhamento serve para avaliar o alcance de metas de bens/serviços definidos no PLOA e reprogramados ao longo do exercício; quando a definição do produto/unidade não captura a entrega, os indicadores perdem poder informativo.

c) Correção: revisar a definição do produto/unidade (ex.: desagregar por tipo de iniciativa, rede ou modalidade) e ajustar metas e reprogramado em conformidade.

4) **Descompasso entre cronograma físico e financeiro (atesto/liquidação vs. produção):**

a) O que aconteceu: em algumas ações (0509/FNDE), i (realizado) avançou rápido enquanto e (liquidado) ficou defasado (ou vice-versa). Isso altera e/i (custo real unitário) e, por consequência, $EFLOA$ e $EFREP$. Assim, quando o físico e o financeiros não andam juntos, o custo unitário e os indicadores de eficiência ficam temporariamente distorcidos.

b) O que o Siop prevê: registrar **análises/justificativas** para explicar por que o realizado físico diverge do financeiro (ex.: atesto pendente, entrega concluída com pagamento no exercício seguinte, RAP). O Orientador destaca a função da análise para **explicitar razões de divergência**.

c) Correção: sincronizar cronogramas de **atesto/liquidação, alinhando físico e financeiro**, ou, quando não for possível, justificar e registrar o cronograma de liquidação/RAP.

261. Um **relatório físico-financeiro não fidedigno no Siop** distorce a tomada de decisão (reforços/relocações e cortes passam a se basear em metas e reprogramações mal parametrizadas), gera **pendências e retrabalho** na captação (alertas, validações e risco de perder a janela de formalização), **enviesa o monitoramento do PPA** e a avaliação da política (indicadores de eficácia/eficiência inflados ou inválidos por metas simbólicas e reprogramados desatualizados), **fragiliza a prestação de contas e a transparência** (maior exposição a questionamentos e necessidade de justificativas adicionais), e **arrasta problemas para o exercício seguinte** (atrasos na liquidação/pagamento e crescimento de RAP – Restos a Pagar), pois o relatório e seus



indicadores (ECLOA, ECREP, EFLOA, EFREP), calculados diretamente a partir das colunas b–i, são o insumo oficial para decisões, controle e prestação de contas — daí a importância de reprogramar e justificar tempestivamente conforme os manuais e o próprio layout do ‘Acompanhamento Detalhado da Execução’.

262. Diante do exposto, propõe-se, nos termos do artigos 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência ao MEC**, das seguintes inconsistências no Relatório de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento de 2025, com relação às ações orçamentárias que integram o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA, quais sejam, metas físicas subestimadas (g) e/ou reprogramada (h) em patamar simbólico; reprogramado financeiro (c) não atualizado ou informado como zero; unidade de medida inadequada ou ambígua; e descompasso entre cronograma físico e financeiro (atesto/liquidação vs. produção), o que pode reduzir a fidedignidade do controle físico-financeiro, em contradição ao disposto nos Manuais do Siop (1 - **Orientador do Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento**, itens 3.4, 3.4.2, 4.1, 4.2, 4.3 e 7.2; 2- **Manual do Módulo do Acompanhamento Orçamentário**; e 3- **Manual Técnico do Submódulo Acompanhamento Físico-Financeiro**, itens 2, 3.2, 3.2.1, 3.5 e 3.7).

263. Os benefícios decorrentes desse encaminhamento contribuem para qualificar o acompanhamento físico-financeiro no Siop, fortalecem a qualidade das informações que subsidiam as decisões orçamentárias, ampliam a transparência e a prestação de contas, minimizam retrabalhos e pendências de captação (inconsistências ou lacunas no registro) e ajudam a prevenir efeitos negativos no exercício seguinte, como atrasos na liquidação de despesas e aumento de Restos a Pagar, alinhando o acompanhamento da política às boas práticas previstas nos manuais oficiais do Siop.

Achado 18: A política pública é alcançada por limitações orçamentárias, financeiras ou fiscais, mas elas não foram capazes de comprometer a sua implementação.

264. Em atendimento ao Ofício 6365/2026-TCU/Seproc (peça 113), que questionava se, no exercício de 2025, a política do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), com base nas ações orçamentárias/planos orçamentários a seguir especificados, enfrentou limitações orçamentárias, financeiras ou fiscais que tenham comprometido parcial ou integralmente sua execução, o MEC encaminhou o Ofício Nº 78/2026/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 133), que veio acompanhado do Ofício 115 e do Ofício 679.

265. No ofício 115/2026/GAB/SPO-MEC (peça 133, pp. 3-4), a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC (SPO-MEC) apresentou o percentual de limitação de empenho das despesas de RP2 no ano de 2025, conforme o respectivo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira DPOF:

Quadro 13 – Limitação do empenho das despesas RP2 ao longo do exercício de

	Até Maio	Até Julho	Até Setembro	Até Novembro	Até Dezembro
Decreto nº 12.416, de 21 de março de 2025	72%			39%	0%
Decreto nº 12.448, de 30 de abril de 2025	72%			39%	0%
Decreto nº 12.477, de 30 de maio de 2025		43%		14%	0%
Decreto nº 12.566, de 30 de julho de 2025			24%	14%	0%
Decreto nº 12.637, de 30 de setembro de 2025				14%	0%
Decreto nº 12.763, de 28 de novembro de 2025					0%

2025

Fonte: Ofício 115/2026/GAB/SPO-MEC (peça 133, p. 3-4)

266. Do exposto nesse quadro, observa-se que, de acordo com o decreto, o valor do bloqueio foi mudando ao longo do ano. Assim com base nos dois primeiros decretos, até maio havia uma limitação de 72% da dotação anual de uma ação. Isto é, até maio, apenas 28% do valor da ação poderia ser empenhado. De junho a novembro o bloqueio caía para 39% e, partir de dezembro não havia nenhuma limitação (liberação total para o empenho). De acordo com o Decreto 12.477/2025, a limitação cai para 43% até julho, até novembro cai para 14% e até dezembro é 0%. Nesse sentido, houve a melhora da expectativa fiscal, pois o governo passa a permitir mais empenhos no meio do ano. Com base no Decreto 12.566/2025, até setembro a limitação caiu para 24%, até novembro foi reduzida para 14% e em dezembro houve a liberação total, o que demonstrou a continuidade do afrouxamento do contingenciamento, indicando maior confiança na arrecadação ou ajuste de despesas obrigatórias. E, por último o Decreto 12.637/2025 manteve em 14% o bloqueio até novembro e liberação total em dezembro, sendo que o Decreto 12.763/2025, editado no final de novembro, liberou tudo até dezembro.



267. Deste modo, conforme expresso pelo MEC no Ofício 679 (peça 133, pp. 6-7), no exercício de 2025, a execução da política do CNCA esteve sujeita às restrições orçamentárias gerais aplicáveis à Administração Pública Federal.

268. Nesse contexto, aquele ministério reconheceu que houve limitação de empenho em determinados períodos do exercício financeiros de 2025, entretanto, registrou que, no âmbito das atribuições da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), não houve impacto impeditivo ou que comprometesse a execução orçamentária do CNCA em decorrência dessas limitações.

269. Destacou que, ao longo de todo o exercício financeiro, a SEB atuou de forma articulada com as áreas técnicas, administrativas e orçamentárias do Ministério da Educação, adotando medidas de planejamento, priorização e tempestiva instrução dos processos, de modo a assegurar que as execuções ocorressem na medida da recomposição e da liberação dos limites de empenho.

270. De modo que o MEC assegurou que as eventuais limitações verificadas não inviabilizaram a implementação das ações do CNCA, tampouco comprometeram o alcance de seus objetivos estratégicos, tendo sido gerenciadas de forma a preservar a sua continuidade.

271. Diante do exposto, conclui-se que não há necessidade de encaminhamento ao MEC ou a qualquer outro órgão.

Achado 19: O orçamento destinado à política pública não é substancial e recorrentemente impactado por passivos contingentes ou outros riscos fiscais relevantes capazes de afetar a sua implementação (sentenças judiciais etc.)

272. O orçamento destinado à política pública não é impactado por passivos contingentes ou outros riscos fiscais relevantes capazes de afetar a sua implementação (sentenças judiciais etc.)

273. Os critérios sobre passivos contingentes e outros riscos estão previstos no Apêndice V - Papéis de trabalho do bloco de controle – alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), mais especificamente nas páginas 63 e 69.

274. No que tange à **análise da série histórica trienal do impacto orçamentário da judicialização da política pública (elemento 91 da despesa)**, referente ao período de vigência da política (2023 a 2025), com base na extração realizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) em 9/1/2026, não foi identificada a ocorrência desse tipo de despesa em nenhum dos exercícios analisados. Essa constatação abrange as ações orçamentárias e os respectivos planos orçamentários que compõem o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

275. Tal fato demonstra que não houve judicialização relacionada à referida política em nenhum dos exercícios mencionados. Assim, evidencia-se que a implementação da política pública não foi impactada por efeitos orçamentários e fiscais decorrentes de sentenças judiciais recorrentes.

276. Por se tratar de um achado positivo, não há necessidade de proposição de medidas junto ao Ministério da Educação (MEC).

Achado 20: Elevada proporção de despesas discricionárias gera riscos de descontinuidade da política por torná-la vulnerável a oscilações orçamentárias e políticas.

277. A proporção de despesas discricionárias (RP2) no planejamento e execução da política pública afeta parcialmente a sua implementação.

278. As **Despesas Primárias Obrigatórias – Resultado Primário (RP) 1** são aquelas que o governo está legalmente obrigado a pagar em virtude de previsão em lei ou contrato. Exemplos incluem salários de servidores, aposentadorias, benefícios previdenciários e transferências constitucionais. Suas principais características são: vinculação às normas legais e independência de decisões políticas para sua execução.

279. Por outro lado, as **Despesas Discricionárias do Executivo Federal – Resultado Primário (RP) 2** são aquelas cuja execução depende de decisão do governo, respeitados os limites orçamentários. Exemplos incluem investimentos, manutenção de programas e custeio administrativo. Suas principais características são: flexibilidade, dependência de planejamento e disponibilidade de recursos, além de estarem sujeitas a contingenciamentos.

280. A Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (LDO 2025), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025, dispõe em seu art. 7º, § 4.º, que os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível e dotações respectivas, especificando as esferas orçamentárias, os grupos de natureza de despesa - GND, **os identificadores de resultado primário - RP**, as modalidades de aplicação - MA, os identificadores de uso - IU e as fontes de recursos ou de financiamento.



281. Conforme disposto anteriormente, **no Anexo III, Seção I da LDO 2025**, constam as despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, que compõem as despesas primárias obrigatórias - Resultado Primário (RP1), destacando-se entre elas o Programa Dinheiro Direto na Escola (Lei 11.947, de 2009) – (inciso VIII).

282. Cabe informar que, no caso no CNCA, as únicas despesas primárias obrigatórias (RP 1) dizem respeito ao Programa Dinheiro Direto na Escola (Lei 11.947, de 2009), e o restante refere-se ao Resultado Primário 2 (Receitas Discricionárias).

283. Em relação ao exercício de 2025, foi apresentado no quadro 8, constante do Apêndice F, o desempenho das despesas obrigatórias (RP1) e discricionárias (RP2) tanto na etapa de planejamento quanto na execução da política pública.

284. Com base no mencionado quadro, observa-se que, desde o planejamento orçamentário (PLOA), as despesas discricionárias (RP2) concentraram a quase totalidade da despesa, com 97,81%, percentual que sofreu leve redução para 97,77% após o autógrafo do Congresso Nacional, enquanto as despesas primárias obrigatórias (RP1) passaram de 2,19% para 2,23%. Na fase de execução orçamentária, verificou-se redução relativa das despesas discricionárias, que corresponderam a 96,11% tanto na dotação atualizada quanto no valor empenhado, ao passo que as despesas primárias aumentaram para 3,89%, evidenciando, ainda, elevada aderência entre o valor empenhado e a dotação atualizada.

285. Paralelamente, cumpre informar que não foram previstas emendas parlamentares (**RP6, RP7 e RP8**), na fase de planejamento e/ou execução orçamentária no âmbito da política. Isso significa que a execução da política não dependeu da negociação política e da liberação dessas emendas, o que se ocorresse reduziria a autonomia do ministério para planejar e executar ações conforme sua estratégia.

286. No exercício de 2025, constatou-se que o CNCA apresentou alta dependência de recursos discricionários, os quais representaram aproximadamente 96% do total. Essa característica evidencia baixa rigidez orçamentária, indicando que **não há garantias legais robustas para assegurar a execução mínima da política**. Em outras palavras, eventuais bloqueios ou contingenciamentos podem resultar na paralisação ou na execução significativamente reduzida da política.

287. A elevada dependência de despesas discricionárias no financiamento do Compromisso decorre, principalmente, do desenho federativo e indutor da política, da ausência de institucionalização orçamentária compatível com seu caráter permanente, da inexistência de mecanismos legais geradores de despesas obrigatórias, do predomínio de ações temporárias financiadas por transferências voluntárias e contratos de apoio técnico, bem como da ainda incipiente consolidação de instâncias político-institucionais capazes de sustentar prioridade fiscal contínua à política. Essa situação **gera riscos de descontinuidade da política**, especialmente em períodos de restrição fiscal e mudanças de governo, além de comprometer a previsibilidade necessária para garantir uma execução regular e o alcance dos resultados esperados. Assim, **a elevada proporção de despesas discricionárias torna a política vulnerável a oscilações orçamentárias e políticas, dificultando a manutenção de sua implementação em longo prazo**.

288. No caso em tela, conforme já apurado no Achado 16 (parágrafos 242 e 244) deste relatório, houve um contingenciamento da política no exercício de 2025, em **R\$ 203.335.824,00** (R\$ 13.822.425,00, na fase do processo legislativo, acrescido de mais R\$ 189.513.399,00, na fase de execução orçamentária), uma vez que esse montante corresponde a **26,74%** do total que havia sido proposto pelo Poder Executivo em Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) – (203.335.824,00/760.436.975,00).

289. Entretanto, conforme já evidenciado naquele achado (peça 108, p. 15), verificou-se que essas alterações tiveram como **causa** decisões do parlamento (Congresso Nacional), no que se refere ao processo legislativo (redução de R\$ 13.822.425,00) e a decisões do próprio Poder Executivo, no tocante ao processo de gestão orçamentária realizado ao longo do exercício, a partir do acompanhamento da execução do programa (redução de R\$ 189.513.399,00).

290. Ademais, restou esclarecido naquele achado, com base nas informações fornecidas pelo MEC, que as reduções realizadas, no âmbito do processo legislativo e da execução orçamentária não impactaram a execução nem o alcance das metas da política, não havendo prejuízo ao desempenho das ações planejadas. Naquela ocasião, o MEC também afirmou que as metas estabelecidas para o exercício foram integralmente cumpridas, uma vez que o planejamento interno e a gestão eficiente dos recursos garantiram a continuidade das ações previstas, sem comprometer os resultados pactuados.

291. Em relação a esse achado, considera-se que o fato de uma política pública ser contínua não significa, necessariamente, que seus gastos devam se tornar obrigatórios. A criação ou ampliação desse tipo de despesa deve levar em conta não apenas os objetivos da política, mas também seus efeitos sobre o equilíbrio

fiscal e a gestão do orçamento. Assim, é possível financiar políticas permanentes com despesas discricionárias — como ações de formação continuada, pagamento de bolsas, compra de materiais pedagógicos, desenvolvimento de tecnologias educacionais e apoio a iniciativas específicas — desde que essas ações sejam devidamente priorizadas no planejamento. No caso da educação, a Constituição Federal já garante uma aplicação mínima de recursos (art. 212), assegurando um nível básico de financiamento. Isso significa que o setor já possui um grau relevante de proteção orçamentária, o que limita, de forma justificada, a criação de novas despesas obrigatórias. Diante disso, entende-se que não se faz necessário nenhum tipo de encaminhamento para esse achado.

3.3. Implementação e Monitoramento Contínuo

292. Este subcapítulo analisa a fase operacional da política, correspondente ao bloco 'Operação e Monitoramento' do RC-PP (2020). A investigação concentra-se na efetiva execução das intervenções planejadas e na existência de mecanismos de acompanhamento contínuo do desempenho. São verificadas a produção de bens e serviços, a eficiência dos processos e a capacidade da gestão em identificar e corrigir desvios, assegurando que a operação se desenvolva conforme o planejado e produza os resultados esperados de forma tempestiva e com economicidade.

3.3.1. Monitoramento do desempenho da política pública

Achado 21: Não há um cronograma de publicação estabelecido com a periodicidade de medição de indicadores.

293. Constatou-se que o MEC possui estrutura de acompanhamento voltada à mensuração dos indicadores da política pública Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), evidenciada pela aferição de indicadores conforme as periodicidades associadas às bases de dados disponíveis, como o Censo Escolar e os resultados de avaliações nacionais e estaduais. Todavia, o Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA não apresenta, de forma sistematizada, o cronograma de medição, tampouco a periodicidade de apuração e de divulgação desses indicadores, bem como a de outros indicadores ali dispostos que não estão associados a nenhuma base externa (peça 110, p. 10, itens 4.16, 4.16.1 e 4.16.2).

294. De fato, a medição dos indicadores tem sido realizada com base nas periodicidades associadas às bases de dados disponíveis, como o Censo Escolar e os resultados de avaliações nacionais e estaduais. Especificamente, o Censo Escolar e as avaliações estaduais possuem periodicidade anual, enquanto as avaliações nacionais são realizadas a cada dois anos. Esses indicadores, inclusive, são publicados no painel de monitoramento do CNCA, disponível para consulta pública (Microsoft Power BI).

295. Entretanto, não foram encontrados cronogramas de publicação que definam a periodicidade de medição dos indicadores abaixo descritos, os quais não estão disponíveis no painel de monitoramento do CNCA:

Quadro 14 – Indicadores do CNCA sem Cronograma de Publicação com a Periodicidade de Medição

EIXOS	INDICADORES	FONTE
INDICADORES DE PRODUTO		
Governança e Gestão da Política de Alfabetização	Indicadores de participação na Renalfa	AVA-MEC
	Indicadores de formação de articuladores da Renalfa	
	Valores financeiros empenhados com ações de governança e gestão	Simec/Sigef
Formação de profissionais de educação e melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar	N.º de ações de formação elaboradas pelos entes	Simec
	N.º de formações continuadas de professores realizadas	
	N.º de formações continuadas de gestores escolares realizadas	
	Valores financeiros empenhados com ações de formação	Simec/Sigef
Melhoria e qualificação da infraestrutura física e pedagógica	Número de livros literários distribuídos (PNLD-Literários)	Simec
	Indicadores de infraestrutura para construção de espaços de leitura demandados e distribuídos (PDDE)	
	Indicadores de infraestrutura demandados e executados	
	Indicadores de materiais pedagógicos suplementares demandados e	



	distribuídos	
	Valores financeiros empenhados com ações de infraestrutura	Simec/Sigef

Fonte: Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA

296. O cronograma ideal para a medição e publicação dos indicadores da política pública Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) deveria ser, no mínimo, anual, com divulgação no painel de monitoramento do CNCA.

297. Um cronograma de publicação, definido de acordo com a periodicidade de medição dos indicadores da política pública, constitui um instrumento essencial para organizar e determinar, de forma sistemática, os momentos e os métodos pelos quais esses indicadores serão avaliados e divulgados. Além disso, estabelece os procedimentos e os períodos em que o monitoramento da política será realizado, assegurando maior eficiência e eficácia na gestão e na avaliação dos resultados.

298. Por analogia, pode-se adotar como referência o previsto no art. 4º, inciso II, alínea 'b', do Decreto 11.558, de 13 de junho de 2023, que regulamenta o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), atribuindo-lhe como competência aprovar o cronograma de avaliação. Em sequência, o artigo 9º do referido decreto estabelece no inciso I, alínea 'b', que caberá aos Comitês elaborar e submeterem à aprovação do Conselho a lista anual de políticas públicas a serem avaliadas, de acordo com os critérios estabelecidos e o cronograma de avaliação.

299. Nesse mesmo sentido, o Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 apresenta orientações detalhadas sobre a definição, construção e uso de indicadores em políticas públicas; e destaca a importância da agenda de monitoramento, incluindo periodicidade e ciclos regulares para coleta de dados e análise.

300. O Guia Clear – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (FGV CLEAR, 2025), por exemplo, constitui ferramenta técnica que cobre todo o ciclo da política, do diagnóstico à decisão, bem como indica práticas estruturadas para definir cronogramas de monitoramento, fluxos de coleta, análise e revisão dos indicadores.

301. Embora o Ministério da Educação (MEC) tenha indicado, em resposta à questão 6.2.2 do questionário de autoavaliação (Há um cronograma estabelecido de medição de indicadores e monitoramento da política?), que a política pública está 'Atendida em maior parte', com a apresentação do Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) e do 3º Relatório de Monitoramento do CNCA – Plano de Ações do Território Estadual (Pate) – 2023 como evidências, a análise dos documentos, especialmente do primeiro, revelou que não foi estabelecido um cronograma ou agendamento para a medição e publicação dos indicadores (exceto aqueles definidos pelo Inep).

302. Quanto aos monitoramentos realizados, a falta de um cronograma estabelecido não ocorre, pois, segundo informado pelo próprio MEC, a partir da definição dos temas que serão objeto dos relatórios de monitoramento, é estabelecido um cronograma anual que prevê a elaboração de um relatório anual de avaliação da implementação e três relatórios de monitoramento, de caráter quadrimestral, ao longo do exercício. No que tange aos boletins de monitoramento, aquele Ministério explicou que suas publicações não estão vinculadas a datas fixas, uma vez que se configuram como instrumentos de comunicação ágil e responsiva. Dessa forma, a publicação ocorre de forma orientada por eventos e marcos da implementação, conforme a evolução das ações e a disponibilidade de informações relevantes. Além disso todos os monitoramentos e avaliações são publicados no site do CNCA/MEC (peça 110, p. 11, itens 4.18, 4.18.1 e 4.18.2).

303. A causa para o achado identificado decorre do curto período destinado à gestão e implementação da política. Em menos de um ano, todo o processo de concepção, formulação e execução da política foi concluído, o que resultou na ausência de detalhes, como o mencionado, que deverão ser aprimorados com o passar dos anos. Essa causa, inclusive, é confirmada pelo próprio gestor que informou o seguinte em sua resposta ao citado ofício:

4.16.2. A não explicitação formal do cronograma no Plano de Monitoramento decorreu da necessidade inicial de priorização da estruturação dos arranjos de governança, dos instrumentos operacionais e dos mecanismos de acompanhamento. Nesse contexto, está previsto o aprimoramento do Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, com a descrição de cada indicador e a formalização de um cronograma de medição, com vistas a conferir maior clareza, sistematização e transparência ao processo de monitoramento da política. (grifou-se)

304. Devido à ausência de um cronograma formalmente estabelecido para a publicação e medição periódica de indicadores, constata-se uma imprevisibilidade quanto ao momento e à frequência de execução dessas atividades. Tal lacuna compromete a capacidade de diagnóstico, dificulta a comunicação de resultados à sociedade e reduz a eficiência no monitoramento da política pública.



305. *Observa-se que, em resposta à diligência deste Tribunal, o MEC informou que ‘está previsto o aprimoramento do Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, com a descrição de cada indicador e a formalização de um cronograma de medição, com vistas a conferir maior clareza, sistematização e transparência ao processo de monitoramento da política’ (peça 110, item 4.16.2 – pp. 10-11).*

306. *Diante desse panorama, propõe-se, nos termos dos artigos 9.º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao MEC de que a ausência do estabelecimento de um cronograma sistematizado com a periodicidade de medição e publicação de indicadores da política representa um movimento contrário à tendência estabelecida nos artigos 4º, II, b) e 9.º, I, b) do Decreto 11.558, de 13 de junho de 2023, bem como às orientações do Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 e do Guia Clear – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (FGV CLEAR, 2025).*

307. *Os benefícios decorrentes desse encaminhamento resultarão em uma maior publicidade e transparência, além do incremento da avaliação de implementação da política.*

Achado 22: Há um monitoramento contínuo do desempenho da política pública.

308. *O CNCA é uma política que recebe monitoramento contínuo sobre o seu desempenho.*

309. *Conforme conceitos trazidos no Guia Prático de Análise **Ex-Ante** de Política Pública da Casa Civil da Presidência da República, o monitoramento implica ‘o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política’ (BRASIL, 2018a, p. 163).*

310. *O MEC indicou, em resposta à questão 6.2.3 do questionário de autoavaliação (Há monitoramento contínuo do desempenho da política pública?), que a política pública foi ‘atendida totalmente’, com a apresentação do Boletim Compromisso – Edição 37 – 26/09/2025; do 3º Relatório de Monitoramento do CNCA – Plano de Ações do Território Estadual (PATE) – 2023; e do Painel de Monitoramento do CNCA, como evidências.*

311. *De acordo com o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, o acompanhamento da implementação do programa foi estruturado a partir de um conjunto integrado de instrumentos, com o objetivo de atender às demandas dos gestores por informações tempestivas e relevantes, incluindo um painel de monitoramento em **Business Intelligence**, que permite a visualização de dados, gráficos e mapas sobre a execução do programa, relatórios de monitoramento baseados em estudos e análises de dados, e boletins de monitoramento com informações sucintas e atualizadas, voltadas a subsidiar a tomada de decisão e as ações de comunicação do programa (BRASIL, 2023, pp. 28-30).*

312. *Com efeito, o CNCA possui um **painel de monitoramento** que apresenta dados sobre a Adesão ao Compromisso – Boletim Informativo. Escolas/Matriculas, Infraestrutura das escolas, SAEB, Eixo Gestão e Governança e Selo Nacional (Microsoft Power BI). Até o momento foram apresentados 3 (três) Relatórios de Monitoramento (Relatório 1, julho de 2023 – Resultados do levantamento sobre os Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação Básica – 2023); Relatório 2, agosto de 2023 – Diagnóstico sobre políticas e ações voltadas à alfabetização no âmbito dos entes federados – 2023; e Relatório 3, novembro de 2023 – Plano de Ações do Território Estadual (PATE) – 2023. Também foram produzidos 47 Boletins de Monitoramento até janeiro de 2026.*

313. *Sobre a forma de escolha dos temas dos relatórios de monitoramento, em atendimento ao Ofício 001.33/2025-AudEducação (peça 110, p. 11, item 4.17.1), o MEC informou que a definição ocorre no planejamento anual conduzido pela CGMA, em articulação com as coordenações das ações finalísticas da política. Esse processo considera as prioridades, os principais riscos e desafios de implementação, as demandas de gestão e governança e a disponibilidade de dados.*

314. *Naquela oportunidade (peça 110, p. 11, item 4.18.1 e 4.18.2) aduziu que, quanto aos relatórios e boletins de monitoramento, a partir da definição dos temas, é estabelecido um cronograma anual que prevê a elaboração de um relatório anual de avaliação da implementação e três relatórios de monitoramento, de caráter quadrimestral, ao longo do exercício.*

315. *Destacou, ainda, que as publicações dos boletins não seguem datas fixas, pois são concebidos como instrumentos de comunicação ágil e responsiva. Assim, esclareceu que a publicação ocorre de forma orientada por eventos e marcos da implementação, acompanhando a evolução das ações e a disponibilidade de informações relevantes.*

316. *Com base nos elementos apresentados, verifica-se a adequação da informação prestada pelo MEC. Por se tratar de um achado positivo, não se faz necessário o encaminhamento de proposições ao referido Ministério.*

Achado 23: O órgão não analisa o impacto fiscal decorrente das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas e encaminha o resultado desta análise ao Ministério do Planejamento e Orçamento (Processo Negociado de Revisão de Gasto com registro no Anexo de Metas Fiscais). (não se aplica).

317. O MEC não procedeu a um processo negociado de Revisão de Gastos do CNCA com registro no Anexo de Metas fiscais.

318. A parte C3 – Medidas de Recomposição das Receitas e Revisão de Gastos do Anexo IV – Metas Fiscais da LDO 2025 (Lei 15.080/2024) detalha estratégias para alcançar a meta de resultado primário de 2025, atuando em duas frentes: - Recomposição de receitas (aumento ou preservação da arrecadação); e - Revisão de gastos (melhoria da qualidade e eficiência do gasto público).

319. Dessa forma, a LDO 2025, na parte C3 (Anexo IV), introduz mecanismos para revisão de gastos e avaliação de políticas públicas como instrumentos para melhorar a qualidade do gasto e criar espaço fiscal.

320. Isto significa que programas como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada podem ser objeto de avaliação de efetividade e custo-efetividade, e seus resultados podem influenciar decisões de realocação de recursos ou ajustes no orçamento.

321. Para tanto, o Decreto 11.398/2023 define a revisão periódica como competência do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e a Portaria GM/MPO 253/2023 cria Grupo de Trabalho para propor metodologia e identificar programas para revisão. Essa base legal é integrada com a avaliação de políticas públicas: Avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP (Decreto 11.558/2023) que alimentam revisões, permitindo melhor alocação e redução do incrementalismo orçamentário.

322. A política CNCA está sujeita ao ciclo de avaliação previsto pelo Decreto 11.558/2023, que orienta o CMAP a analisar eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Os resultados dessas avaliações podem gerar recomendações para ajustes orçamentários, visando melhorar a qualidade do gasto.

323. Conforme a LDO 2025 (Parte C3 do Anexo IV), essas recomendações não ficam apenas no plano técnico:

a) O MEC deve analisar o impacto fiscal das mudanças sugeridas (por exemplo, ampliação de ações, redução de ineficiências ou realocação de recursos).

b) Essa análise é negociada com o MPO no âmbito do Processo de Revisão de Gastos, que busca identificar economias potenciais e garantir sustentabilidade fiscal.

c) O resultado dessa negociação é registrado no Anexo de Metas Fiscais, conectando diretamente a avaliação da política à estratégia fiscal do governo.

Quadro 15 - Fluxo do Processo: Avaliação → MEC → MPO → Anexo de Metas Fiscais



Fonte: elaboração por meio de I.A.

324. Assim, a alfabetização infantil não é apenas uma prioridade educacional, mas também parte da lógica de orçamento por desempenho, onde cada real investido deve demonstrar impacto mensurável e alinhamento com metas fiscais.

325. O MEC, em resposta à questão 5.4.1 do questionário ('O órgão analisa o impacto fiscal decorrente das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas e encaminha o resultado desta análise ao Ministério do Planejamento e Orçamento?'), afirmou que houve o atendimento em menor parte.

326. Na verdade, apesar dessa resposta, não houve um achado, uma vez que o CNCA ainda não foi objeto de avaliação pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP (Decreto 11.558/2023).

327. Seguem abaixo as políticas públicas da área da educação que já foram objeto de monitoramento e avaliação pelo CMAP (Educação — Ministério do Planejamento e Orçamento. Acesso em: 18/12/2025): Educação — Ministério do Planejamento e Orçamento

Quadro 16 - Avaliações consolidadas na área da Educação

Subsídios	Gastos Diretos
Programa Universidade para Todos - Prouni	Exames e Avaliações da Educação Básica
Dedução de despesas com Educação no IRPF	Rede Federal de Universidades (RUF)
Programa de Financiamento Estudantil (Fies)	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPECT)
Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na área de Educação (Cebas-Educação)	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae)

Fonte: sítio do Ministério do Planejamento e Orçamento > Assuntos > Avaliação de Políticas Públicas > Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP > Políticas Avaliadas > Avaliações consolidadas por Área > Educação

328. Diante desse quadro, revela-se que essa situação, na verdade, **não se aplica ao CNCA**, uma vez que essa política ainda não foi avaliada pelo CMAP.

329. Desde modo, não cabe o encaminhamento de proposição ao Ministério de Educação.

Achado 24: O órgão responsável pela política pública **não** utiliza questionário ou ferramenta de avaliação padronizada no âmbito do Poder Executivo federal (Plataforma MAPP/SMA), mas **dispõe** de unidade própria especializada em monitoramento e avaliação.

330. O MEC não utilizou questionário ou ferramenta de avaliação padronizada no âmbito do Poder Executivo federal (Plataforma MAPP/SMA), até mesmo porque muitos gestores ainda a desconhecem, pois foi lançada recentemente, em 21/10/2025. Entretanto, o Ministério possui uma unidade própria especializada em monitoramento e avaliação, a Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam/SEB/MEC).

331. A Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (MAPP) é uma nova ferramenta de avaliação. Trata-se de metodologia de natureza simplificada e padronizada com a finalidade de permitir a comparabilidade entre as políticas públicas e a construção de uma cultura de monitoramento e avaliação compartilhada.

332. Ela pode ser aplicada já na fase de concepção da política, em sua versão **ex-ante** e atualizada continuamente ao longo de sua implementação em sua versão **ex-post**. A MAPP funciona como um **check list** de perguntas e respostas controladas, o que permite avaliar o nível de maturidade das práticas de monitoramento e avaliação de sua política pública.

333. A ferramenta avalia a política em 4 dimensões principais: relevância, efetividade, eficiência e sustentabilidade:

- a) Relevância: verifica se o diagnóstico e o desenho da política estão bem fundamentados;
- b) Efetividade: verifica se os resultados são alcançados;
- c) Eficiência: verifica se os recursos são usados racionalmente;
- d) Sustentabilidade: diz respeito ao compromisso da política com as mudanças climáticas ou com a redução das desigualdades sociais.

334. Como a MAPP foi lançada recentemente, em 21/10/2025, ela ainda não chegou a ser utilizada pelo MEC para fazer a avaliação do CNCA, visto que as duas avaliações já realizadas foram concluídas em março/2024 e novembro/2025.

335. A MAPP foi instituída pela Portaria GM/MPO 373, de 17/10/2025, com as seguintes finalidades:

- I - ampliar a escala de avaliação de políticas públicas no governo federal;
- II - aumentar a padronização das avaliações de políticas públicas, reduzindo discricionariedade e permitindo maior comparabilidade entre as políticas avaliadas;
- III - estimular a prática da autoavaliação de políticas públicas, tanto **ex ante** quanto **ex post**, por seus gestores; e
- IV - disseminar o uso de evidências que contribuam para o aprimoramento de políticas públicas.

336. De acordo com o artigo 4º da referida portaria, a utilização da MAPP é voluntária, sendo facultado seu uso por qualquer cidadão.

337. Em resposta à **questão 5.4.4 do questionário de autoavaliação** — que indaga se o órgão responsável pela política pública utiliza questionário ou a ferramenta padronizada de avaliação no âmbito do Poder Executivo Federal ou dispõe de unidade própria especializada em monitoramento e avaliação — o MEC informou que a política foi atendida em sua maior parte. Como evidências, apresentou o Plano de Monitoramento e Avaliação 2023 e a 1ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2023, realizada em março de 2024.

338. Posteriormente, em atendimento à pergunta constante do Ofício de 001.33/2025-AudEducação (peça 110, p. 11, item 4.20), que questionou ao MEC sobre a possibilidade de uso da Plataforma MAPP/SMA na próxima avaliação da política, o referido Ministério informou que ‘não há previsão de uso da ferramenta



desenvolvida pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento, a Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (MAPP)'.
339.

Considera-se este um achado positivo, visto que o MEC conta com uma unidade própria para realização de monitoramentos e avaliações da política e que a utilização da MAPP é voluntária, bem como sua divulgação é recente e por isso não houve tempo hábil para sua utilização.

Achado 25: Nos últimos três anos, a política pública foi **parcialmente** avaliada pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal quanto ao cumprimento das metas previstas no PPA, à execução dos programas de governo e aos resultados no que tange à eficácia, e à eficiência da gestão orçamentária e financeira.

340. O principal marco normativo que estabelece a obrigatoriedade de que o Controle Interno do Poder Executivo Federal avalie políticas públicas — incluindo o cumprimento de metas do PPA, a execução de programas e os resultados em termos de eficácia, eficiência e legalidade — são os artigos 2.º e 3.º do **Decreto 3.591, de 6 de setembro de 2000**.

341. A Lei 10.180/2001 complementa o decreto ao organizar os sistemas de planejamento, orçamento, contabilidade e controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal, consolidando a base legal para essa atuação contínua de avaliação.

342. O MEC indicou, como resposta à questão 5.4.5 do questionário de autoavaliação ('Nos últimos três anos, a política pública foi avaliada pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal quanto ao cumprimento das metas previstas no PPA, à execução dos programas de governo e aos resultados no que tange à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária e financeira?'), que a política pública foi '**atendida totalmente**'. Como evidência dessa afirmação, apresentou a seguinte justificativa:

Considerando a institucionalização da política pública por meio do **Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023**, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada passou a ser objeto de avaliação nos Relatórios de Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), consolidados pela Controladoria-Geral da União (CGU), nos dois últimos exercícios, incorporando as informações do Objetivo Específico 0433 – Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa, do Programa 5111 – Educação Básica e Democrática com Qualidade e Equidade. Essa avaliação está apresentada no Capítulo III – Resultados da Atuação Governamental, que trata da execução dos programas finalísticos do PPA e do cumprimento das metas do exercício de referência, conforme indicado nos links a seguir:

Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) – exercício 2023 (pp. 282 e 288).

Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) - exercício 2024 (pp. 286, 291 e 301).

343. Embora a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) seja elaborada e entregue anualmente pela Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, conforme a Lei 10.180/2001 e o Decreto 3.591/2000, em 2023 o controle interno apenas mencionou a existência da política e suas principais características. Já em 2024, apresentou os resultados alcançados em relação às metas definidas, destacando a melhora no percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental — 'que aumentou de 36% em 2021 para 56% de crianças alfabetizadas em 2023, conforme último resultado do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)/2023(Inep)', — e informou a publicação de uma lista de atos normativos que regulamentam o CNCA.

344. Em consulta aos relatórios produzidos pela CGU (**Pesquisa - Relatórios de Auditoria da CGU**), na data de 19/12/2025, foram encontrados apenas dois trabalhos que tem alguma relação com o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). O primeiro, Relatório 1644115 – Avaliação do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, publicado em 28/11/2025, consistiu na avaliação do uso da Plataforma do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), disponibilizada pelo MEC, para a realização de avaliações formativas junto aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. Enquanto o segundo, 952852 – Contribuição do financiamento federal da educação básica para a qualidade do ensino e a equalização de oportunidades, publicado em 15/7/2024, teve por objeto a avaliação dos efeitos do financiamento federal da educação básica promovido pelo Ministério da Educação.

345. Considerando que a política tem apenas três anos de vigência, a CGU ainda não elaborou trabalhos específicos que avaliem o CNCA em todos os seus eixos. Conforme disposto anteriormente, houve apenas um estudo sobre o CNCA, focado na avaliação da plataforma utilizada para avaliações formativas junto aos alunos. Já no trabalho sobre financiamento federal da educação básica, o CNCA não foi avaliado, sendo apenas citado de forma superficial na análise do PAR.

346. Até o momento, a CGU não realizou um trabalho específico e completo sobre o CNCA que avalie o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas de governo e os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária e financeira. No entanto, as análises incluídas na Prestação de Contas do



Presidente da República, especialmente no exercício de 2024, já indicam um acompanhamento das metas definidas no PPA 2024-2027 relacionadas à política.

347. Diante do exposto, não se considera necessária qualquer proposição ao MEC ou à CGU, pois, a médio prazo, à medida que a política amadureça, ela deverá ser objeto de avaliações mais abrangentes pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

4. ALCANCE DE OBJETIVOS E METAS

348. Esse capítulo decorre da investigação da Questão de Auditoria 2: 'A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?'. A questão de auditoria decorreu da necessidade em atender ao comando do art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), quanto ao objetivo de avaliar o alcance de metas e dos objetivos da política pública. As constatações decorrentes das análises realizadas bem como da avaliação de resultados da política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada - CNCA estão descritas no subcapítulo a seguir.

4.1. Avaliação de Resultados

349. Este subcapítulo realiza uma análise da política, conforme preconizado pelo bloco de controle 'Avaliação' do RC-PP (2020). O foco recai sobre a possibilidade de medição sistemática dos resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos, por meio da análise de indicadores de desempenho, metas e evidências definidos para a política pública.

4.1.1. Definição de indicadores de desempenho da política pública

Achado 26: Não foram definidos e explicitados indicadores de eficiência para o CNCA.

350. No Decreto 11.556/2023 e na Lei 15.247/2025, que institucionalizaram o CNCA, não foram definidos e explicitados indicadores que permitem aferir a eficiência dos processos de trabalho por meio dos quais dá-se a operacionalização da política pública (indicadores de eficiência).

351. A eficiência alocativa, operacional e econômica da política pública deve ser avaliada de forma sistemática, com o objetivo de verificar se houve desempenho satisfatório. Essa avaliação deve ser realizada por meio da medição de indicadores de eficiência, previamente definidos, conforme disposto na Seção 9.2 do Apêndice VI.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), arts. 37 e 74 da Constituição Federal - CF/88 e art. 7º, inciso III, do Decreto 10.411/2020, e outros normativos relacionados e correlatos.

352. Para tanto, podem ser destacados os dispositivos contidos na Seção 9.2.2 (Outras fontes) do Apêndice VI.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), nas páginas 65, 66, 67 e 68.

353. O MEC indicou como resposta à questão 3.2.1 do questionário de autoavaliação ('Foram definidos, e explicitados no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem aferir a eficiência dos processos de trabalho por meio dos quais dá-se a operacionalização da política pública (indicadores de eficiência)?'), que a política pública foi 'atendida em maior parte'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; - o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA); e o Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA.

354. Com base nos elementos apresentados pelo próprio MEC, observou-se que não foram criados indicadores de eficiência em nenhum dos documentos indicados no questionário como evidência. De fato, o decreto mencionado não definiu indicadores. O Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, por sua vez, definiu apenas indicadores de produto e de resultado. Apesar de os indicadores de produto e resultados estarem relacionados com os conceitos de eficiência e eficácia, respectivamente, eles não são exatamente equivalentes.

355. Com efeito, esta diferenciação está expressa no próprio 'Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA' (p. 23): '(...) Ainda segundo o Guia, é possível construir **indicadores de eficácia, eficiência e efetividade**, assim definidos. **Indicadores de eficiência:** dizem em que medida os recursos utilizados para gerar um produto estão sendo otimizados ou desperdiçados, seja por falha nos insumos seja nos processos.' (grifos nossos).

356. Verifica-se, portanto, que indicadores de eficiência são métricas que avaliam a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos em uma ação, programa ou política pública. Eles ajudam a responder à pergunta: '**Estamos fazendo bem o uso dos recursos disponíveis?**' As características dos indicadores de eficiência são:

a) **Foco nos insumos e processos:** medem o quanto de recurso (tempo, dinheiro, pessoal, materiais) foi necessário para produzir determinado resultado;

b) **Não avaliam qualidade ou impacto**, mas sim o custo-benefício operacional; e



c) *São úteis para gestão e controle, especialmente na comparação entre unidades, períodos ou estratégias.*

357. *Alguns exemplos de indicadores de eficiência para o CNCA, poderiam ser:*

a) **Custo por aluno alfabetizado:** quanto foi gasto, em média, para alfabetizar cada criança.

b) **Número de professores capacitados por real investido.**

c) **Tempo médio para entrega de materiais pedagógicos às escolas.**

358. *Do mesmo modo, poderiam ser estabelecidos indicadores de eficiência considerando diferentes recortes, como regiões geográficas, municípios prioritários, ou ainda categorizados por porte (pequeno, médio ou grande). Além da possibilidade de serem criados indicadores específicos para regiões administrativas dentro de cada estado.*

359. *A ausência de definição e institucionalização de indicadores, especialmente os de eficiência, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), decorre da complexidade envolvida na decisão sobre quais e quantos indicadores são necessários para verificar os diferentes níveis de objetivos do programa. Essa questão está inserida no próprio 'Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA' (p. 24).*

360. *Além da complexidade inerente à tarefa, destaca-se também como causa o curto período de implementação da política. Conforme mencionado no referido Plano de Monitoramento (p. 24).*

361. *Isto também foi confirmado na resposta fornecida pelo MEC em atendimento ao Ofício 001.333-AudEducação (peça 110, p. 11, itens 4.22, 4.22.1, 4.22.2 e 4.22.3), que questionou o porquê de até o momento não terem sido instituídos indicadores de eficiência, apenas indicadores de produtos.*

362. *Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada consistem na ausência de parâmetros adequados para mensurar a eficiência da política pública, especialmente no que tange à otimização da aplicação dos recursos disponíveis em relação aos produtos efetivamente alcançados.*

363. *Tendo em vista a complexidade de se criar indicadores de eficiência para os diversos eixos da política, que tem que estar atrelados a parâmetros claros e objetivos, com a finalidade de se saber se a política está sendo eficiente ou não, entende-se que antes da criação desses indicadores, deve-se fazer um estudo prévio no âmbito do CNCA do conceito de eficiência aplicável ao programa.*

364. *Propõe-se, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar ao Ministério da Educação (MEC) que, realize estudo destinado à definição do conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, com enfoque na equidade, com vistas à instituição de indicadores de eficiência no âmbito do programa, os quais deverão estar vinculados a parâmetros claros, objetivos e previamente definidos.*

365. *Os benefícios de controle esperados com a implementação da recomendação consistem em: - Uso mais racional e responsável dos recursos públicos; - Melhoria nos processos internos; - Tomada de decisão mais precisa; - Ganhos de produtividade; - Melhora de coordenação entre equipes; - Identificação de práticas mais econômicas e replicáveis; e - Comparação de eficiência da aplicação dos recursos entre municípios, estados e regiões políticas.*

Achado 27: Foram definidos indicadores de eficácia para o CNCA.

366. **O Indicador Criança Alfabetizada (ICA)** foi definido e detalhado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em documento específico. Esse documento estabelece o percentual de estudantes alfabetizados conforme o padrão nacional de alfabetização, além de metas anuais nacionais para crianças alfabetizadas até o ano de 2030, conforme exposto no item 75 deste relatório. Assim, o ICA configura-se como um indicador de eficácia instituído no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). Com base nesse indicador, projeta-se que, em 2030, todas as crianças até o segundo ano do ensino fundamental estejam alfabetizadas, o que implica que o resultado do ICA deverá superar 80% nesse período.

367. *Os objetivos e metas de uma ação governamental devem ser avaliados de forma sistemática, com o objetivo de se verificar se eles foram alcançados (eficácia). Essa avaliação deve ser realizada por meio da medição de indicadores de eficácia, previamente definidos, conforme disposto na Seção 10.3 do Apêndice VII.3 do RC-PP, art. 74 da CF/88, arts. 21 e 24 da Lei 10.180/2001, arts. 13 a 19 da Lei 13.971/2019 e outros normativos relacionados e correlatos. Para tanto, podem ser destacados, mais especificamente, excertos da Seção 10.3.2 (Outras fontes) do Apêndice VII.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), nas páginas 69 e 70.*

368. *O MEC informou como resposta à questão 3.2.2 do questionário de autoavaliação ('Foram definidos, e explicitados, no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem monitorar o desempenho da política em termos de alcance de objetivos e produção de resultados de curto e médio prazo*



(indicadores de eficácia)?'), que a política pública foi 'atendida totalmente'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; - o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA); e o Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA.

369. Além do ICA, o MEC, em atendimento ao Ofício 001.333-AudEducação (peça 110, p. 11, itens 4.23, 4.23.1 e 4.23.2), também elencou um conjunto de indicadores voltados ao acompanhamento do alcance dos objetivos intermediários da política. Segundo o referido Ministério, esses indicadores permitem verificar em que medida as ações pactuadas estão sendo implementadas conforme o previsto e contribuem para a melhoria das condições de alfabetização, ainda que não expressem diretamente o resultado de aprendizagem. São eles:

I) Indicador de adesão e participação dos entes federados no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, que monitora a formalização da adesão e o engajamento dos estados, do Distrito Federal e dos municípios nas ações pactuadas;

II) Indicador de abrangência das avaliações da alfabetização, que acompanha a realização das avaliações da alfabetização nos territórios;

III) Indicador de implementação de políticas estaduais e municipais de alfabetização, que verifica a existência e o alinhamento das políticas subnacionais às diretrizes do Compromisso; e

IV) Indicador de execução dos recursos dos termos de compromisso Pate/PAR, que verifica a aplicação dos recursos financeiros pactuados, em conformidade com os termos de compromisso firmados.

370. Considerando que se trata de um achado positivo, não há necessidade de formular qualquer tipo de proposição ao Ministério da Educação (MEC).

Achado 28: Não foram definidos e explicitados indicadores de efetividade para o CNCA.

371. No Decreto 11.556/2023 e na Lei 15.247/2025, que institucionalizaram a CNCA, não foram definidos e explicitados indicadores que permitam aferir seus resultados de longo prazo e sua efetividade.

372. Para verificar se a política produziu os resultados esperados, a médio e longo prazo, é necessário que ela seja avaliada sob o prisma da efetividade. Essa avaliação deve ser realizada por meio da utilização de indicadores de efetividade, conforme disposto na Seção 10.4 do apêndice VII.3 do RC-PP, art. 74 da CF/88, arts. 21 e 24 da Lei 10.180/2001, arts. 13 a 19 da Lei 13.971/2019, arts. 1º e 5º do Decreto 9.834/2019, entre outros normativos correlatos. Para tanto, podem ser destacados, especificamente, trechos da Seção 10.4. (Outras fontes) do Apêndice VII.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), nas páginas 100, 101 e 105.

373. O indicador de efetividade é uma medida, seja quantitativa ou qualitativa, que demonstra se os resultados da política foram alcançados. Ele está diretamente relacionado ao impacto desejado, que gera efeitos a médio e longo prazo, diferentemente da execução, que produz efeitos imediatos. Geralmente, é expresso em termos de mudanças sociais ou econômicas.

374. A diferença entre eficácia e efetividade reside no foco da avaliação. A eficácia avalia se a política pública atingiu os objetivos imediatos definidos no planejamento, independentemente de custos ou impactos sociais mais amplos. Por exemplo, se a meta era alfabetizar 90% das crianças até o 2º ano e isso foi alcançado, a política foi eficaz. Já a efetividade analisa se a política gerou mudanças reais e relevantes na sociedade, resolvendo o problema que motivou sua criação. Por exemplo, além de alfabetizar, a política reduziu desigualdades educacionais e melhorou a aprendizagem geral. Assim, enquanto a eficácia responde à pergunta 'A meta foi cumprida?', a efetividade questiona 'A política gerou impactos positivos e duradouros?'.

375. O MEC apontou, como resposta à questão 3.2.3 do questionário de autoavaliação ('Foram definidos, e explicitados no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem aferir seus resultados de longo prazo e potenciais impactos (indicadores de efetividade)?'), que a política pública foi 'atendida totalmente'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; - o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA); e o Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA.

376. No entanto, da análise dos elementos apresentados pelo próprio MEC, observou-se que não foram criados indicadores de efetividade em nenhum dos documentos indicados no questionário como evidência. De fato, o decreto mencionado não definiu indicadores. O Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, por sua vez, definiu apenas indicadores de produto e de resultado. Apesar de os indicadores de resultado estarem relacionados com os de efetividade, eles não são exatamente equivalentes. Inclusive, essa diferenciação está expressa na página 23 do próprio 'Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA'.

377. Indicadores de **efetividade** no contexto do **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA)** medem os **impactos de longo prazo** da política pública, especialmente em termos de transformações sociais,



educacionais e de equidade. Eles vão além dos resultados imediatos e mostram se a política está contribuindo para mudanças sustentáveis e significativas.

378. *Considerando que a aferição da efetividade de políticas públicas se dá, em regra, no médio e no longo prazo, e tendo em vista o caráter ainda recente do CNCA, entende-se que, no momento, não se mostra necessária a definição e implementação desse tipo de indicador. Em razão disso, não se propõe encaminhamento específico decorrente desse achado.*

Achado 29: Parte dos indicadores do CNCA não apresentaram estimativa de tempo de implantação e de produção de seus efeitos

379. *Os indicadores de produtos e de resultado, constantes do Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA – 2023, assim como o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), resultante de documento produzido pelo Inep, são majoritariamente **específicos**, especialmente os de produto. A maioria deles é **mensurável**, com fontes de dados identificadas (Simec, Sigef, Censo Escolar, Saeb, Plataforma de Avaliações Formativas, entre outros). Eles são adequados (apropriados) aos objetivos da política como alfabetização até o 2º ano; recomposição de aprendizagens; e promoção da equidade. Além disso, os referidos indicadores são realistas, pois utilizam dados já disponíveis ou de sistemas em desenvolvimento e estão desenhados para serem aplicados em escala nacional, com apoio técnico e financeiro do MEC.*

380. *Contudo, como pontos de atenção, observou-se a ausência de definição do período necessário para estruturar, operacionalizar e começar a medir o indicador de forma regular e confiável, bem como a falta de prazos definidos para a produção de seus efeitos.*

381. *Nas Seções 5.6.1 e 5.6.2 do apêndice III.3 do RC-PP, está previsto que os indicadores da política pública têm que ser específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e devem possuir estimativa de tempo de implantação e de produção de seus efeitos, conforme trechos contidos nas páginas 80, 84, 85, 86 e 88.*

382. *O MEC assinalou como resposta à **questão 3.2.4 do questionário de autoavaliação** ('Os indicadores da política pública são específicos, mensuráveis apropriados, realistas e possuem estimativa de tempo de implantação e produção de efeitos?') que a política pública foi '**atendida totalmente**'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; e o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA).*

383. *No entanto, a análise dos elementos apresentados pelo próprio MEC revelou que a maioria dos indicadores desenvolvidos no âmbito da política atendem às características desejáveis, com exceção das relacionadas ao tempo de implantação e à produção de seus efeitos.*

384. *Sem dúvida, com exceção do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e de outros que dependem do censo escolar, como boa parte dos 'indicadores de melhoria e qualificação da infraestrutura física e pedagógica', além dos indicadores de resultado que se baseiam no resultado bianual do Saeb/Inep e no resultado anual de avaliações estaduais, os quais já foram devidamente implantados, os demais indicadores de produto constantes do Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA não contemplam esse componente temporal, a exemplo dos indicadores constantes do quadro 14 (parágrafo 295). Tal aspecto é relevante, pois é imprescindível estabelecer quando os indicadores serão medidos e em que momento se espera observar os seus resultados.*

385. *As causas para o achado identificado decorrem do curto período destinado à gestão e implementação da política. Em menos de um ano, todo o processo de concepção, formulação e execução da política foi concluído, o que resultou na ausência de detalhes, como o mencionado, que deverão ser aprimorados com o passar dos anos.*

386. *Quando os indicadores não possuem estimativa de tempo (nem para implantação, nem para produção de efeitos), isso gera várias consequências negativas para a gestão pública, como as relatadas a seguir:*

a) *Dificuldade de monitoramento: sem um prazo definido, não é possível saber **quando medir** o indicador. Isso compromete a capacidade de acompanhar a evolução e identificar se a política está no caminho certo;*

b) *Avaliação ineficiente: a ausência de horizonte temporal impede distinguir se os resultados são satisfatórios **no tempo esperado**. Um avanço pode parecer positivo, mas talvez esteja muito lento para atingir os objetivos estratégicos;*

c) *Risco de perda de prioridade: indicadores sem prazo tendem a ser postergados, pois não há urgência clara. Isso pode levar à falta de foco e à dispersão de esforços;*



d) *Impossibilidade de comparação: sem referência temporal, não se consegue comparar desempenho entre períodos ou com outras políticas, dificultando análises de eficiência e eficácia*

e) *Fragilidade na prestação de contas: órgãos de controle e sociedade exigem clareza sobre quando os resultados devem aparecer. Sem isso, a política perde transparência e credibilidade.*

387. *Diante desse panorama, propõe-se, nos termos dos artigos 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar **ciência** ao MEC de que o desenvolvimento de indicadores no âmbito do CNCA sem a inclusão de estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos para os indicadores a serem obtidos por meio dos sistemas Avamec, Simec e Simec/Sigef contraria o disposto na Seção 5.6 do apêndice III.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP.*

388. *Os benefícios decorrentes desse encaminhamento são: - a inclusão de prazos para determinar o momento adequado para medir cada indicador e para a produção dos seus efeitos, permitindo o acompanhamento estruturado da evolução da política pública; e - a definição de periodicidade permitindo comparar resultados entre anos, territórios e políticas, ampliando a capacidade de análise de eficiência.*

Achado 30: Para cada indicador, foram especificados, parcialmente, os seguintes elementos: i) a descrição do indicador; ii) o método de cálculo; iii) a fonte de dados; iv) a frequência da coleta; v) o órgão responsável pela coleta; vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vii) a meta para o período em questão; e viii) o valor realizado para o período.

389. *Com exceção do ICA e do indicador de produto ‘Número de adesões ao CNCA’, os demais indicadores, tanto de produto, quanto de resultado, constantes do Plano de Monitoramento e Avaliação – 2023 não apresentaram de modo geral os seguintes elementos: ii) o método de cálculo; iv) a frequência da coleta; v) o órgão responsável pela coleta; vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vii) a meta para o período em questão; e viii) o valor realizado para o período.*

390. *Nas Seções 5.6, 5.7 e 5.8 do apêndice III.3 do RC-PP, está previsto que os indicadores da política pública têm que ter um valor de linha de base estabelecido, bem como metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados, conforme trechos contidos nas páginas 86, 87, 88, 92-93, 95, 102-104.*

391. *Em relação à questão 3.2.5 do questionário de autoavaliação (‘Para cada indicador, foi especificado: i) a descrição do indicador; ii) o método de cálculo; iii) a fonte de dados; iv) a frequência da coleta; v) o órgão responsável pela coleta; vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vii) a meta para o período em questão; e viii) o valor realizado para o período?’), o MEC considerou que a política pública foi ‘atendida totalmente’. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA); e o 3º Relatório de Monitoramento do CNCA – Plano de Ações do Território Estadual (Pate) - 2023.*

392. *Todavia, com base nos documentos apresentados pelo MEC, verificou-se que, embora tenha sido desenvolvido um conjunto de indicadores de produtos e resultados, incluindo-se o detalhamento do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), pelo Inep, encontram-se ausentes das especificações da maioria desses indicadores, conforme já mencionado anteriormente, os seguintes elementos: ‘método de cálculo’, ‘frequência da coleta’, ‘valor da linha de base’ (quando aplicável), ‘meta para o período em questão’ e ‘valor realizado para o período’.*

393. *As causas são as mesmas do achado anterior, já amplamente evidenciadas pelo próprio Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, que reconhece que essa situação demanda maior diálogo ao longo do processo de execução do Compromisso, junto às equipes de implementação, considerando a recente implantação da política.*

394. *Indicadores de política pública sem esses elementos essenciais comprometem a gestão e a avaliação das ações. Quando não há método de cálculo, os dados se tornam inconsistentes e não comparáveis. A ausência de frequência de coleta impede o monitoramento contínuo, dificultando ajustes oportunos. Sem linha de base, não é possível medir evolução ou impacto, e a falta de metas elimina parâmetros para julgar resultados, reduzindo **accountability**. Por fim, sem valores realizados, não há como avaliar desempenho nem prestar contas à sociedade. Esses problemas geram baixa credibilidade, dificultam a transparência e aumentam o risco de decisões baseadas em percepções, não em evidências.*

395. *O Ofício 001.333-AudEducação (peça 110, p. 12, itens 4.26 e 4.26.1), requereu ao Ministério da Educação (MEC) que disponibilizasse a ficha técnica de todos os indicadores desenvolvidos para cada eixo da política, contendo os seguintes elementos: a) descrição do indicador; b) método de cálculo; c) fonte dos dados; d) frequência da coleta; e) período da coleta; f) órgão responsável pela coleta; g) valor de linha de base, quando pertinente; h) meta para o período em questão (e a longo prazo); e i) valor realizado para o período.*



396. Em resposta, o Ministério informou que a especificação dos indicadores de monitoramento e avaliação previstos no Plano de M&A do Compromisso **será apresentada no processo de aprimoramento do Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso, previsto para 2026**. Segundo o referido gestor, essa especificação incluirá a elaboração das respectivas fichas técnicas, contemplando descrição, método de cálculo, fontes de dados, periodicidade e período de coleta, órgão responsável, valores de linha de base (quando aplicável), metas e valores realizados.

397. Diante do exposto, considerando-se as declarações do MEC de que, ainda neste ano de 2026, serão tomadas providências para preencher essa lacuna relacionada aos elementos dos indicadores da política, deixa-se de propor o encaminhamento de qualquer medida.

4.1.2. Estabelecimento de metas objetivas e mensuráveis (item 3.3 da matriz de planejamento)

Achado 31: Foram estabelecidas metas objetivas para cada indicador de desempenho da política. (achado positivo).

398. O Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que pode ser classificado como um indicador de desempenho de eficácia, possui metas objetivas anuais relacionadas ao percentual de estudantes que, ao final do 2º ano do ensino fundamental, alcancem desempenho igual ou superior a 743 pontos na escala. O objetivo é que, até 2030, 80% das crianças estejam alfabetizadas.

399. Os objetivos do CNCA estão insculpidos no art. 5.º, incisos I e II, do Decreto 11.556/2023.

400. Conforme a Seção 5.6 do Apêndice III.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP, **os indicadores de avaliação de desempenho** classificam-se em economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (página 92).

401. Diante do exposto, considerando que o único indicador de desempenho formalmente estabelecido para a política pública em questão é o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), classificado como um indicador de eficácia, e que este está diretamente vinculado ao objetivo previsto no inciso I do art. 5º do Decreto nº 11.556/2023, conclui-se que foram definidas metas objetivas e mensuráveis para o referido indicador, o qual, por sua vez, por ora, é o único indicador de desempenho da política.

402. O MEC, com relação a esse questionamento **no item 3.3.1** do questionário de autoavaliação ('Foram estabelecidas metas objetivas para cada indicador de desempenho da política?') respondeu como **atendido totalmente**. E, para evidenciar sua afirmativa, encaminhou como elementos comprobatórios o Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA e o 3º Relatório de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Pate – 2023.

403. Em atenção ao Ofício 001.333-AudEducação (peça 110, p. 12, itens 4.32, 4.32.1, 4.32.2 e 4.32.3), o MEC, sobre o referido ponto, em que se solicitou especificar as metas estabelecidas para cada um desses objetivos, insculpidos nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 11.556/2023, bem como fosse indicado o documento em que foram formuladas, respondeu, em síntese, que o CNCA possui metas, tanto de entrega de produtos, quanto de alcance de resultados, formuladas em consonância com os referidos objetivos.

404. Asseverou que, ainda que não especificadas no Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso, as metas de resultado e de produtos estabelecidas estão associadas à melhoria dos resultados da alfabetização, mensurado por meio do Indicador Criança Alfabetizada, bem como metas operacionais voltadas à indução e ao fortalecimento das políticas de alfabetização dos entes federativos, conforme disposto a seguir:

Meta de resultado:

Elevação progressiva do percentual de crianças alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental, mensurada pelo Indicador Criança Alfabetizada (ICA): o Inep definiu metas anuais para orientar o avanço das redes de ensino, com a meta de que, até 2030, estados e municípios alcancem mais de 80% de crianças alfabetizadas (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/avaliacao-da-alfabetizacao/resultados>).

Metas de produto:

Adesão de 100% dos estados e do Distrito Federal e adesão de 100% dos municípios ao CNCA;

Implementação de Políticas Territoriais de Alfabetização em 100% dos Estados e Distrito Federal;

Realização de avaliação da alfabetização em 100% dos estados.

405. Além disso, quanto ao inciso II do art. 5º do Decreto 11.556/2023, o MEC destacou que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) está realizando estudos para definir padrões de desempenho do Sistema de Avaliação de Educação Básica (Saeb) para Língua Portuguesa e Matemática nos 2º e 5º anos. Com base na definição dos padrões de desempenho, explicou que será possível informar sobre a qualidade da educação no país a partir de critérios. Informações complementares sobre os referidos estudos estariam disponíveis nos links: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/institucional/seminario-debate-padroes-de-desempenho-para-ensino-fundamental>



406. À vista do atendimento integral da questão 3.3.1 do questionário, constatou-se um achado positivo, não sendo necessária qualquer proposição ao MEC.

4.1.3. Alcance dos objetivos e metas estabelecidos (informações 6.2.4 e 7.1 da matriz de planejamento)

Achado 32: O MEC informou as medições recentes dos principais indicadores utilizados para monitorar a política: [Nome do Indicador; Unidade de Medida (ex: %, R\$, nº de pessoas, taxa por 100 mil hab.); Valor de linha de base; Ano da medição da linha de base; Ano de medição; Meta associada (se existir); Valor medido]

407. Os principais indicadores utilizados para monitorar a política e as suas respectivas características e medições, conforme a resposta fornecida pelo MEC à **questão 6.2.4** do questionário de autoavaliação são os seguintes:

Quadro 17 – Principais indicadores utilizados para monitorar o CNCA

	Indicador 1	Indicador 2
Nome do Indicador	Número de adesões ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	Indicador Criança Alfabetizada
Unidade de Medida	Percentual de entes que aderiram ao CNCA	Percentual de estudantes alfabetizados
Valor da linha base	0	55%
Ano da medição da linha base	2023	2019
Meta associada (se existir)	100%	50,2% (PPA)
Valor medido 1	99,4%	56%
Ano da medição 1	2024	2023
Valor medido 2	99,9%	59,2*
Ano da medição 2	2025	2024

*A meta final não foi alcançada porque o Rio Grande do Sul caiu 8 pontos percentuais devido ao estado de calamidade por enchente em 2024

Fonte: elaboração própria com base nos dados do questionário (Questão 6.2.4)

408. Diante do atendimento integral da questão 6.2.4 do questionário, constatou-se um achado positivo, não sendo necessária qualquer proposição ao MEC.

Achado 33: A prestação de contas contém dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública

409. A prestação de contas do MEC, relativa ao exercício de 2024, apresentou dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública.

410. A Decisão Normativa TCU 198/2022 estabeleceu normas complementares para a prestação de contas dos administradores e responsáveis da Administração Pública Federal a partir de 2022, abrangendo auditoria e certificação de contas. De acordo com o art. 8º desse normativo, 'O relatório de gestão da Unidade de Prestação de Contas (UPC), na forma de relato integrado, será elaborado em conformidade com os elementos de conteúdo estabelecidos no Anexo desta decisão normativa'.

411. O anexo da referida decisão normativa especifica que, entre os elementos de conteúdo do Relatório de Gestão, deverá estar presente a parte relativa à 'Governança, estratégia e desempenho', que, fundamentalmente deve responder as perguntas: 1) Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá? 2) Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo? e 3) Quais os principais resultados alcançados e até que ponto a organização alcançou seus objetivos estratégicos no exercício?

412. Dessa forma, entre outras informações, aquela parte do Relatório de Gestão deverá abordar a identificação dos objetivos estratégicos, responsáveis, indicadores de desempenho, com as metas pactuadas para o período do plano estratégico e seu desdobramento anual, bem como, se for o caso, sua vinculação ao Plano Plurianual, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior, indicando os resultados já alcançados, comparando-os com as metas e os objetivos pactuados, conforme estabelecido na alínea b), do Anexo da DN 198/2022.

413. O MEC apontou como resposta à **questão 7.1.1** do questionário de autoavaliação ('A prestação de contas contém dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública?'), que a política pública foi 'atendida totalmente'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - Relatório de Gestão do MEC – Exercício de 2024; e - 3º Relatório de Monitoramento do CNCA – Plano de Ações do Território Estadual (Pate) – 2023.

414. Com efeito, no Relatório de Gestão, tópico '4.3 Resultados e Desempenho da Gestão' (pp. 41-42), encontra-se como um dos objetivos gerais do MEC o **Programa 5111 – Educação Básica democrática, com qualidade e equidade**, que tem por finalidade elevar a qualidade e promover a equidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, valorizando os



profissionais da educação básica, promovendo o acesso, a permanência, a conclusão de suas etapas, a trajetória regular e a aprendizagem em níveis adequados, com vistas à superação das desigualdades e à valorização da diversidade, na perspectiva do desenvolvimento integral, da inclusão, da sustentabilidade e da justiça social, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE).

415. Assim, conforme o monitoramento do Plano Plurianual (PPA 2024-2027), a atuação do Ministério da Educação (MEC) em 2024, no âmbito dos objetivos específicos do programa 5111, resultou na **elaboração** do 'Quadro – Resultados alcançados em 2024 nos objetivos específicos do Programa 5111'. Esse quadro apresenta informações detalhadas sobre os diversos objetivos específicos do referido programa, incluindo dados relacionados ao objetivo específico 0433 – Criança Alfabetizada (pp. 42-43 do Relatório de Gestão):

Quadro 18 – Resultados alcançados em 2024 nos objetivos do Programa 5111

Objetivo Específico	Indicador	Fonte	Linha de base	Meta 2024	Resultado
0433 – Criança Alfabetizada Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa.	Percentual de Estudantes alfabetizados ao final do 2º Ano do Ensino Fundamental.	Inep	36% (2021)	50,2%	56% (2023)
0435 – Ensino Fundamental Anos Iniciais Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a aprendizagem do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, visando à recomposição das aprendizagens que foram prejudicadas pelo período da pandemia da Covid-19 e à garantia do direito à aprendizagem.	IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede pública.	Ideb/Inep	5,5 (2021)	5,55	5,7 (2023)

Fonte: Relatório de Gestão do MEC – 2024 (p. 43)

416. Considerando tratar-se de um achado positivo, uma vez que restou evidenciado que a prestação de contas do MEC, relativa ao exercício de 2024, **apresentou** dados acerca do alcance de objetivos e metas da política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA, não se faz necessário realizar qualquer proposição ao MEC.

Achado 34: Os objetivos e metas da política estão sendo alcançados ao longo do tempo.

417. Os objetivos e metas da política estão sendo alcançados aos poucos, segundo **metas** estabelecidas no PPA 2024-2027.

418. Os objetivos do Compromisso estão dispostos nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 11.556/2023, sendo que o primeiro diz respeito a alfabetização das crianças brasileiras até o final do segundo ano do ensino fundamental, e o segundo à recomposição das aprendizagens das crianças matriculadas na rede de ensino até o final dos anos iniciais do ensino fundamental.

419. Já as metas da referida política foram consignadas no PPA 2024-2027, conforme Anexo VI – Prioridades e Metas da Lei 14.802 de 10/1/2024, alterada pela Lei 15.060, de 23/12/2024, conforme p. 38 do referido anexo:

Quadro 19 – Metas do CNCA do PPA 2024-2027

0433 - Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa.							
Indicador do Objetivo Específico		Percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º Ano do ensino fundamental					
Linha de Base do Indicador		43,6	Unidade de Medida	percentual		Meta Cumulativa? N	
Meta do Indicador		2024		2025		2026	2027
		50,2		53,4		53,4	
0435 - Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a aprendizagem do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, visando à recomposição das aprendizagens que foram prejudicadas pelo período da pandemia da COVID-19 e à garantia do direito à aprendizagem.							
Indicador do Objetivo Específico		IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede pública					
Linha de Base do Indicador		5,5	Unidade de Medida	índice numérico		Meta Cumulativa? N	
Meta do Indicador		2024		2025		2026	2027
		5,55		5,57		5,57	
Regionalização da Meta	Região	2024		2025		2026	2027
	Região Centro-Oeste	5,6		5,66		5,66	
	Região Nordeste	5,1		5,16		5,16	5
	Região Norte	5		5,05		5,05	5
	Região Sudeste	5,9		5,96		5,96	
	Região Sul	6		6		6	

Fonte: PPA 2024-2027 (Anexo VI – Prioridades e Metas – p. 38)

420. Com relação ao **Objetivo 0433** de garantir a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental, no PPA foi colocado como indicador desse objetivo específico o ‘percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental’. Esse percentual de estudantes alfabetizados até o final do 2º ano está sendo medido, atualmente, de duas formas, a primeira pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, que ocorre a cada dois anos, e a segunda pelo Sistema Estadual de Avaliação, que ocorre anualmente. Em 2025, pelos Sistemas Estaduais de Avaliação, o resultado nacional da rede pública alcançou o percentual de 66% de crianças alfabetizadas até o final do 2º ano, o que supera a meta de 53,4% estipulada no PPA para o referido exercício. Já os resultados do Saeb 2025 ainda não estavam disponíveis até 10/4/2026.

421. Ocorre que o indicador utilizado pelo Saeb e pelos Sistemas Estaduais de Avaliação, que é o Indicador Criança Alfabetizada (ICA) são indicadores distintos e não são substitutos entre si. De fato, o ICA é mais preciso, além de ser anual. O indicador utilizado no PPA é o do Saeb. O indicador do Saeb é diferente do ICA, pois, além de ser bianual, ele é uma medida estatística feita por amostragem em municípios de todos os estados. Portanto, não é uma avaliação de desempenho censitária, como a estadual. O Saeb possui margem de erro e não deveria ser utilizada para medir o PPA. De fato, o ICA Brasil deveria ser o indicador do PPA, pois apesar de ser um indicador novo, iniciado em 2023, já se tornou conhecido e utilizado para a medição da política pública e alcance das metas. Entende-se, assim, que as metas do PPA para cada ano deveriam ser avaliadas pelos resultados anuais do ICA e não do Saeb. Essa, segundo o entendimento da equipe, é uma falha clara do PPA.

422. No tocante ao **Objetivo 0435** de garantir a aprendizagem do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, visando à recomposição das aprendizagens que foram prejudicadas pelo período da pandemia da Covid-19 e à garantia do direito à aprendizagem, no PPA foi colocado como indicador desse objetivo específico o Ideb dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede pública. Por ora, o Inep disponibilizou apenas os resultados que fazem referência até o exercício de 2023. Esse Ideb nacional, publicado para as escolas públicas, é de 5,7, o que supera a meta consignada no PPA para o exercício de 2024, que é de 5,55.

423. Vale mencionar que o Ideb é calculado a cada dois anos pelo Inep. Ele utiliza dados do Saeb (avaliação de aprendizagem) e do Censo Escolar (fluxo escolar) para compor o índice. As edições mais recentes do Ideb foram 2019, 2021 e 2023 (divulgada em 2024). A próxima aferição está prevista para 2025, com divulgação em 2026.

424. Em resposta à questão 7.1.2 do questionário de autoavaliação — que indaga se os objetivos e metas da política foram alcançados — o MEC informou que a política foi atendida totalmente. Como evidências, apresentou o Relatório de Gestão 2024 e a 1ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2023, realizada em março de 2024.

425. O Inep desenvolveu o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que estabelece como meta a alfabetização de mais de 80% das crianças ao final do 2º ano do ensino fundamental até 2030. Esse indicador reflete um avanço positivo, pois evidencia que os objetivos e metas da política estão sendo progressivamente alcançados, conforme demonstrado anteriormente.



426. Em acréscimo, o MEC, ao responder ao Ofício 001.333-AudEducação sobre questão relacionada a este achado (peça 110, p. 13, itens 4.33, 4.33.1, 4.33.2, 4.33.3 e 4.33.4), destacou avanços concretos no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). Segundo o MEC, o Indicador Criança Alfabetizada (ICA) revelou que o percentual de crianças alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental foi de 56% em 2023, aumentando para 59,2% em 2024. As metas previstas para o período eram de aproximadamente 60% em 2024 e 64% em 2025, como etapas intermediárias para alcançar o objetivo de 80% até 2030. Em 23 de março de 2026, o MEC divulgou que o país alcançou o índice de **66%** de crianças alfabetizadas na idade adequada em 2025, superando a meta estabelecida.

427. Em relação aos objetivos e metas de produtos, o MEC informou, ainda, que foram registrados:

a) Adesão total das Unidades da Federação e **99,9% dos municípios** (apenas 1 município não aderiu).

b) Implementação da Política Territorial de Alfabetização em 100% dos estados. Destacou-se que o estado de Roraima, por meio da Lei 2.219, de 30/6/2025, já instituiu a política de alfabetização do território.

c) Avaliação de alfabetização realizada em todos os estados e no Distrito Federal.

428. De acordo com o MEC, esses resultados reforçam uma tendência positiva na evolução dos indicadores e sugerem que o país está avançando no cumprimento das metas, sobretudo na implementação de políticas e ações voltadas à alfabetização até o final do 2º ano do ensino fundamental.

429. Contudo, é importante ressaltar que tais objetivos e metas ainda não foram plenamente alcançados, uma vez que o processo de alfabetização demanda tempo e esforços contínuos. Por esse motivo, considera-se que essa questão foi parcialmente atendida.

430. Diante, pois, da coexistência de dois indicadores para se medir o mesmo resultado, propõe-se, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, **recomendar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)** que modifiquem o indicador do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, para o programa de alfabetização (Objetivo Específico 0433 do Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade), substituindo o indicador bianual do Saeb, pelo anual ICA Nacional, ambos publicados pelo Inep. Essa recomendação trará como benefício a padronização da utilização de um único indicador, assim como das metas correspondentes, para aferir o percentual de alfabetização das crianças até o 2º ano do ensino fundamental.

4.1.4. Evidências sobre a produção dos resultados esperados

Achado 35: Possíveis resultados e efeitos da política foram identificados.

431. Desde a instituição do CNCA, em 2023, até o início do exercício de 2026, a política já gerou diversos resultados e efeitos. Esses resultados não se limitam ao impacto direto na aprendizagem ou na alfabetização, mas também abrangem aspectos relacionados à implementação do programa, considerando-se o caráter recente de sua execução.

432. A finalidade de uma política pública é **atender a necessidades coletivas e promover o bem-estar social**, por meio de ações planejadas pelo Estado. Em termos mais técnicos, ela busca **garantir direitos** previstos na Constituição e em leis (como saúde, educação, segurança); **reduzir desigualdades** sociais, econômicas e regionais; **promover desenvolvimento** sustentável (econômico, social e ambiental); **gerar resultados** concretos para a sociedade, com eficiência, eficácia e efetividade; e **orientar** a ação governamental com base em evidências, metas e indicadores.

433. Em **resumo**, uma política pública não é apenas uma intenção; ela deve transformar recursos em **impactos positivos para a população**.

434. Logo, não basta ela ser concebida, ela tem que ser implementada e produzir resultados, efeitos e impactos. O art. 37, § 16, incluído pela Emenda Constitucional 109/2021, impõe o dever de avaliação de políticas públicas, exigindo divulgação dos resultados alcançados: 'Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.' (NR).

435. Nesse mesmo sentido, o Decreto 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal. Entre suas diretrizes está a obrigatoriedade de direcionar ações para a **busca de resultados para a sociedade, monitorar desempenho** e avaliar a concepção, implementação e resultados das políticas. E o Decreto 11.558/2023 regulamenta o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, órgão de natureza consultiva da política de governança da Administração Pública Federal. Entre suas diretrizes está a obrigatoriedade de direcionar ações para a **busca de resultados para a sociedade, e monitorar desempenho** e avaliar a concepção, implementação e resultados das políticas.



436. Como resposta à **questão 7.2.1 do questionário de autoavaliação** ('Possíveis resultados e efeitos da política foram identificados?'), o MEC relatou que a política pública foi '**atendida totalmente**'. Como evidência dessa afirmação, apresentou o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023 e a 1.^a Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação/2023.

437. Vale acrescentar que, além da 1.^a Avaliação do CNCA, o MEC acabou de produzir em **novembro/2025**, a 2.^a Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação/2024.

438. Na 1.^a Avaliação do CNCA, o relatório focou exclusivamente na avaliação de implementação, ou seja, verificou se as ações previstas no desenho do programa foram iniciadas ou **concluídas**, se os insumos foram alocados corretamente, e se os produtos foram entregues. O referido documento reconheceu que o programa ainda está em fase de baixa maturidade, com menos de um ano de execução, o que não permite avaliar os resultados ou os impactos, como o aumento da taxa de alfabetização ou melhoria na aprendizagem.

439. Naquela oportunidade, a avaliação se concentrou em ações estruturantes (como formação de profissionais, distribuição de materiais, instalação de cantinhos de leitura, criação de comitês e redes de **governança**), que são pré-condições para que os efeitos da política possam ser observados futuramente. Embora o relatório não tenha mensurado resultados, ele aponta potenciais efeitos esperados, como o fortalecimento do regime de colaboração entre União, estados e municípios; a maior capacidade técnica das redes para implementar políticas de alfabetização; melhoria da infraestrutura pedagógica, com materiais suplementares e espaços de leitura; e o maior alinhamento entre sistemas de avaliação estaduais e o Saeb, o que poderá permitir monitoramento mais preciso da alfabetização.

440. Esses elementos são considerados pré-condições para que os efeitos da política possam ser avaliados em futuras etapas, especialmente por meio de avaliações de resultados e impacto.

441. Já com base no **2º Relatório de Avaliação de Implementação do CNCA**, foram **identificados** resultados intermediários concretos e efeitos potenciais da política, ainda que os impactos finais, como a alfabetização universal até o 2º ano, não tenham sido alcançados. O relatório aponta avanços significativos em todos os cinco eixos da política. A seguir, apresenta-se uma síntese baseada diretamente no conteúdo do relatório:

1. Governança e Gestão: a) adesão de 99,9% dos entes federativos; b) instituição de Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec) em todos os estados; c) consolidação da Renalfa, com mais de 7 mil articuladores atuando nos territórios; e d) 26 das 27 UFs já possuem políticas de alfabetização formalizadas.

2. Formação de Profissionais da Educação: a) 438.869 profissionais concluíram formações em 2024; b) 150.124 docentes da Educação Infantil participaram do ProLEEI; c) recursos aplicados: R\$ 577,4 milhões (Pate/PAR) e R\$ 82,5 milhões (LEEI);

3. Infraestrutura Física e Pedagógica: a) produção de 9,5 milhões de materiais didáticos para estudantes; b) produção de 455 mil materiais para docentes; c) implantação de 145.946 Cantinhos da Leitura em 51.424 escolas; e d) investimento total: R\$ 180,2 milhões;

4. Sistemas de Avaliação: a) 5,4 milhões de estudantes participaram de pelo menos um ciclo de avaliação formativa; b) 2,4 milhões participaram dos três ciclos; c) 26 UFs realizaram avaliações estaduais, com 87,4% dos estudantes do 2º ano avaliados; e d) 59,2% foram considerados alfabetizados segundo padrão nacional;

5. Reconhecimento de Boas Práticas: a) instituição do Selo Compromisso com a Alfabetização; b) participação de 4.578 redes de ensino (82,4% dos municípios); e c) classificação predominante nas categorias Ouro e Prata.

442. Em termos de efeitos potenciais da política, embora o relatório não apresente uma avaliação de impacto, ele aponta efeitos esperados e indícios de transformação, como o fortalecimento da colaboração **federativa** e da capacidade institucional das redes; a ampliação da cultura de monitoramento e avaliação com uso de dados para decisões pedagógicas; a melhoria das condições de ensino por meio de materiais e espaços de leitura; o engajamento das redes em ações estruturantes e reconhecimento de boas práticas; e a inclusão de escolas em contextos específicos (campo, indígenas, quilombolas) nas ações de infraestrutura e formação.

443. Vale **acrescentar**, ainda, que no tópico 4.4 (Resultados alcançados ante os objetivos estratégicos e as prioridades da gestão) do **Relatório de Gestão do MEC 2024** (p. 72), foram apresentados resultados com relação ao **Objetivo Específico 0433 (Alfabetização)**, entre os quais se pode destacar:

Em 2024 foram apoiados 5.563 entes federados e investidos R\$ 712,7 milhões no âmbito do Compromisso, com destaque para as seguintes entregas: 99% dos entes aderidos; 25 UFs com Política de Alfabetização instituída; 27 UFs com comitês estratégicos estaduais do Compromisso instituídos; Concessão do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização a 4.187 municípios brasileiros; bolsas mensais de formação a 7,2 mil articuladores; formação de 220 mil professores da educação infantil; 481 mil profissionais da educação dos anos iniciais do ensino fundamental a serem formados; 26 UFs



com avaliação censitária anual; 42,4% das crianças de 1º e 2º ano participando de avaliações diagnósticas da aprendizagem

444. Essas evidências foram reforçadas pelo MEC na resposta ao Ofício 001.333-AudEducação, que tratou de questão relacionada a este achado (peça 110, p. 14, itens 4.35, 4.35.1, 4.35.2, e 4.35.3).

445. Ante o exposto, considerando tratar-se de um achado positivo, não há necessidade de realizar qualquer proposição junto ao MEC.

4.1.5. Consistência metodológica nas avaliações da política pública

Achado 36: No processo de avaliação de resultados da política, o MEC utilizou o Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil como referência metodológica e orientadora.

446. No processo de avaliação de resultados do CNCA, o MEC utilizou o Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil da Presidência da República (Volume 2), como referência metodológica e orientadora, mais especificamente, o Capítulo 6, que trata da avaliação de implementação (pp. 175-213).

447. Esse guia tem como propósito **orientar órgãos e entidades do Governo Federal** na avaliação de políticas públicas já implementadas, fornecendo diretrizes concretas, metodologias aplicáveis e exemplos práticos para subsidiar decisões e aprimorar resultados. Ele apresenta um conjunto de técnicas de avaliação **ex-post**, tais como: - avaliação de implementação; - análise de governança; - medição de impactos e resultados; e - estudos de custo-benefício. Essas abordagens são ilustradas com casos práticos, facilitando o uso pelos gestores.

448. O MEC assinalou como resposta à **questão 7.3.1 do questionário de autoavaliação** ('No processo de avaliação de resultados e impactos da política, utilizou-se o Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil como referência metodológica e orientadora?'), que a política pública foi '**atendida totalmente**'. Como evidência dessa afirmação, apresentou o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023 e a 1.ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação/2023.

449. De fato, ainda que **haja a ausência de menção explícita ao Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil, o 1º Relatório de Avaliação de Implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) - 2023** utilizou como referência metodológica o referido **Guia**, especialmente no que se refere à avaliação do tipo implementação. A adoção dessa abordagem é confirmada na seção de metodologia do relatório, que menciona explicitamente o uso de lógica causal e análise documental com base no modelo lógico do programa, conforme previsto no Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA.

450. Há de se observar que já houve, em 2025, a divulgação do 2º Relatório de Avaliação de Implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) - 2024, que também possui convergências indiretas com o Guia **Ex Post**, como:

a) **Uso de modelo lógico:** O relatório organiza insumos, processos e produtos, alinhado à lógica recomendada pelo Guia para avaliações **ex post**.

b) **Indicadores de desempenho:** Define critérios como grau de cumprimento, adesão, disponibilidade de recursos e priorização, que dialogam com dimensões de eficácia e eficiência.

c) **Coleta de dados de múltiplas fontes:** Utiliza análise documental, sistemas administrativos (Simec, PDDE, Avamec) e entrevistas, o que converge com a recomendação de triangulação metodológica.

451. Embora existam limitações compatíveis com o estágio de maturidade da política e com o fato de as avaliações terem se concentrado na implementação, observa-se que as práticas adotadas são aderentes às recomendações metodológicas essenciais e constituem base sólida para o aperfeiçoamento contínuo das avaliações futuras, inclusive para etapas **ex post** mais complexas, como análises de efetividade e impacto.

452. Diante desse cenário, conclui-se que o achado é positivo e que as ações já desenvolvidas pelo MEC são suficientes para atender aos requisitos avaliados, não se fazendo necessária a emissão de recomendação.

5. CAUSAS RAÍZES DO PRINCIPAL PROBLEMA DO EIXO FORMAÇÃO DA POLÍTICA COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

453. Esse capítulo decorre da investigação da Questão de Auditoria 3: '**Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?**'.



454. Essa questão foi construída a partir da definição de um problema do CNCA no eixo da formação: **‘Deficiência na formação de professores alfabetizadores’** e da identificação de suas causas raiz: **‘Baixa execução, pelos estados e Distrito Federal, dos recursos transferidos pela União para formação’** e **‘Dificuldade de monitoramento do MEC para avaliar a qualidade das formações realizadas’**.

455. Para tanto, foram criadas duas subquestões de auditoria. A primeira que irá investigar se as ações de formação continuada realizadas pelos estados no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) estão sendo implementadas em conformidade com as demandas e os recursos pactuados nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR). E, a segunda, se há mecanismos para monitorar a qualidade das formações realizadas no âmbito do CNCA, para induzir a implementação das recomendações oriundas desse monitoramento junto aos estados, bem como para disseminar as boas práticas eventualmente identificadas.

5.1. Implementação das ações de formação

456. Nessa subquestão, buscou-se verificar se as ações de formação continuada realizadas pelos estados no âmbito do CNCA estão sendo implementadas em conformidade com as demandas e os recursos pactuados nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR).

457. De maneira geral, constatou-se que, embora o Ministério da Educação (MEC) tenha realizado a transferência tempestiva dos recursos financeiros aos estados, uma parcela significativa desses entes federativos não conseguiu aplicar os valores recebidos na execução das formações planejadas para o período de 2023 a 2025. Essa inexecução repercutiu negativamente no desempenho dos estados no Indicador Criança Alfabetizada (ICA) até 2025, comprometendo o alcance das metas de alfabetização estabelecidas para o período.

458. As constatações decorrentes das análises realizadas estão descritas nos achados apresentados a seguir.

Achado 37: Baixa utilização de recursos do PATE/PAR por (4) estados para a formação continuada de profissionais da alfabetização, dos quais 3 não melhoraram o indicador ICA e/ou não atingiram a meta de alfabetização até 2025 e o quarto encontra-se em situação indeterminada, pois, embora tenha participado da avaliação do ICA em 2025, não havia meta estabelecida para ele.

459. Verificou-se, com base na planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132, contendo o saldo remanescente nas contas específicas dos estados em 5/2/2026, encaminhada pelo MEC, por meio do Ofício 597/2026/CGAB/GAB/SEB/SEB-MEC, de 13/3/2026 (peça 131), em complemento ao Ofício 31/2026/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 110, pp. 15-16, item 4.43, alínea ‘e’), que atendeu ao Ofício de Requisição 001.333/2025-AudEducação (peça 10, item 34, alínea ‘e’), que 4 estados da federação (14,81%) apresentaram baixa utilização dos recursos repassados pelo governo federal para a formação continuada, no período de 2023 a 2025. Destes, 3 não melhoraram o indicador ICA e/ou não atingiram a meta de alfabetização até 2025. Os estados identificados foram **Amazonas, Rio Grande do Sul e Santa Catarina**.

460. O estado de **Roraima** também apresentou uma baixíssima utilização desses recursos do PATE/PAR, mas a sua situação em 2025 é indeterminada, pois, apesar de o seu ICA ter sido medido em 2025 (57%), não havia meta prevista para ele naquele ano, em razão de não ter participado da avaliação do ICA em 2024. Assim, o ICA/2025 servirá de linha de base para as próximas medições.

461. Essa baixa utilização dos recursos do PATE/PAR está evidenciada na planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132, em que se verificam altos saldos bancários nas contas específicas dos estados para formação em 5/2/2026.

462. O quadro demonstrativo intitulado **‘Grau de utilização dos recursos da formação repassados pelo PAR 4 (PATE-PAR – Formação) no período de 2023 a 2025’**, elaborado pela equipe com base na planilha retificada enviada pelo MEC (peça 132), está disponível no **Apêndice H**. Nesse quadro, para simular o valor final dos recursos originalmente transferidos aos estados e atualizá-los até 5/2/2026 (saldo das contas bancárias), como se esses valores tivessem permanecido na conta bancária apenas recebendo juros de aplicações financeiras, utilizou-se o Sistema Débito do Tribunal, com correção monetária e juros da Selic.

463. Ao comparar o saldo bancário em 5/2/2026 com o valor original repassado pelo CNCA, corrigido pelo Sistema Débito do TCU, desde a data do repasse até a data do saldo bancário, constatou-se que o saldo, ainda que ligeiramente inflado devido à aplicação da Selic (uma taxa de juros superior à de mercado), praticamente equivale ao montante que permaneceu na conta. Dessa análise, convencionou-se, por aproximação, que, se a diferença entre o saldo atualizado pelo Sistema Débito e o saldo remanescente na conta em 5/2/2026 não ultrapassar 5% do saldo atualizado pelo sistema débito, poder-se-ia considerar que os



recursos repassados não foram efetivamente utilizados. Em outras palavras, se houve utilização, esta foi mínima.

464. Quanto ao indicador ICA, o Apêndice I apresenta a evolução desse indicador entre os anos de 2023 e 2025, abrangendo os estados da federação. Esse apêndice demonstra o desempenho dos estados em relação à meta estabelecida para os exercícios de 2024 e 2025.

465. O art. 26 do Decreto 11.556, de 12/6/2023, prevê a oferta de assistência técnica e financeira para a estruturação e a implementação de ações de formação focadas na melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar e destinadas a gestores educacionais e professores que atuem na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, nos termos do disposto no inciso IX do **caput** do art. 12 do Decreto 8.752, de 9 de maio de 2016.

466. A Resolução MEC/PAR 5, de 10/11/2023, por sua vez, dispõe no seu art. 1º que a assistência técnica e financeira ocorrerá em caráter suplementar e voluntária, da União às redes públicas de educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, no âmbito do CNCA, instituído pelo Decreto 11.556/2023, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), seguindo regras próprias da referida resolução, mas sem prejuízo da regulamentação geral do quarto ciclo do PAR, definida pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

467. Identificaram-se várias **causas** para esse achado. A primeira causa foi a falta de maturidade dos estados em políticas que demandavam um regime de colaboração com os municípios, como foi o caso do CNCA. Assim, antes que fossem lançadas as bases da governança para operacionalizar o CNCA no âmbito de cada estado, era preciso que os referidos entes já tivessem uma curva de aprendizado em políticas que demandavam colaboração com os municípios. Como muitos deles ainda não possuíam essa expertise, isso acabou redundando na baixa utilização de grande parte dos recursos repassados para formação. Isso ficou registrado no extrato da 2ª entrevista realizada com os gestores do MEC, em 4/3/2026 (peça 138, pp. 16-29).

468. Uma segunda causa, apontada como uma das principais, diz respeito a problemas relacionados à operacionalização das formações (cursos) nos estados, como equipe reduzida, taxa elevada de rotatividade de pessoal, falta de priorização dos processos do CNCA, morosidade no trâmite processual administrativo, problemas em licitação, dificuldades de contratação, rotatividade de gestores políticos, e problemas de articulação com os municípios. Isto ficou evidenciado no extrato da 2ª entrevista realizada com os gestores do MEC, em 4/3/2026 (peça 138, pp. 16-29), bem como nas atas do Cenac, em especial as atas de 6, de 14/8/2024; 8, de 24/2/2025; 9, de 11/6/2025; e 10 de 26/9/2025 (peça 135, pp. 1-28).

469. Constatou-se que gargalos operacionais no uso do sistema Simec/PAR, bem como questões relacionadas à elegibilidade das despesas, contribuíram para a baixa execução dos recursos destinados à formação continuada de profissionais da alfabetização em alguns estados. Durante a 2ª entrevista com os gestores do MEC/CNCA, foram identificados problemas como dificuldades na alimentação correta dos módulos do PAR/Pate no Simec, insuficiência de capacidade técnica das equipes estaduais para operar o sistema e reclamações dos estados sobre o funcionamento da plataforma. Contudo, foi informado que o FNDE concluiu, em 4/3/2026, um guia de execução no Simec, o qual deverá mitigar muitos dos problemas apontados.

470. Sobre a elegibilidade das despesas, uma dificuldade significativa que surgiu desde o início, causando morosidade nas contratações e atrasando o processo como um todo, refere-se à organização do termo de compromisso no âmbito do PAR, conforme depoimento da equipe do MEC registrado no extrato da 2ª entrevista. Isso ocorre porque as despesas de formação vinculadas ao termo de compromisso firmado têm seus valores fixados por itens específicos (como aluguel de espaço, crachá, papel, diárias em hotéis, formador, transporte, passagem, canetas para **flipchart**, caixa de giz, fotocópias, entre outros). Assim, de acordo com as normas vigentes constantes da Resolução CD/FNDE 4/2020 (arts. 16, § 3.º, inciso III c/c o art. 24), caso o gestor estadual pretenda extrapolar os gastos em algum desses itens, mesmo mantendo o valor total repassado, será necessário realizar uma reprogramação para atualizar o termo de referência, gerando um novo termo de compromisso, que deverá ser submetido novamente ao FNDE e ao MEC. Caso contrário, o gestor deverá arcar com a diferença utilizando recursos próprios.

471. Uma causa coadjuvante às dificuldades operacionais dos estados diz respeito às limitações do MEC no fornecimento de apoio técnico suficiente aos estados que enfrentam dificuldades na execução dos recursos. Isso ficou patente na Ata do CENAC 8, de 24/2/2025, e na Ata 9, de 11/6/2025, oportunidade em que se propôs a criação de um Grupo de Trabalho, o que acabou se concretizando por meio das Portarias MEC 701, de 15/10/2025, e SEB/MEC 72, de 19/11/2025. Esse grupo de trabalho é composto por representantes da Secretaria de Educação Básica do MEC, que presidirá e coordenará os trabalhos do GT, pelo FNDE e por representantes de cada uma das Secretarias Estaduais de Educação de cada Estado. No art. 2º da Portaria



MEC 701/2025 estão detalhadas as competências do referido grupo, destacando-se entre elas 'o acompanhamento da execução dos termos de compromissos do PAR/PATe no âmbito do Compromisso'.

472. Na entrevista realizada com os gestores do Ministério da Educação (MEC), foram evidenciadas dificuldades enfrentadas pelo órgão em acompanhar, de forma simultânea e contínua, a execução financeira dos estados por meio da aba 'execução' do Simec PAR 4. Essas dificuldades decorrem da dependência dos estados em realizar o monitoramento no referido sistema e da impossibilidade de acesso rápido, por parte do MEC, aos extratos bancários das contas específicas dos estados, que não estão mais integrados ao Simec.

473. Assim, conforme informações prestadas pelo Ministério da Educação (MEC), os estados que utilizam os recursos do PAR/PATe para a formação continuada realizam o monitoramento por meio do sistema Simec, na aba de monitoramento do PAR 4. Esse monitoramento consiste na inserção de notas fiscais das despesas no sistema, permitindo a baixa no saldo de recursos disponíveis para a formação. Contudo, em algumas situações, os estados não realizam o monitoramento no sistema, o que faz com que o saldo permaneça como não utilizado, mesmo que os recursos já tenham sido efetivamente empregados. Apesar desse eventual descompasso, seria do interesse dos estados realizar o monitoramento de forma tempestiva, pois, caso contrário, ficam impedidos de receber novos recursos.

474. Quanto aos extratos bancários, o MEC informou que, anteriormente, o Simec dispunha desses dados quando as contas específicas eram abertas pelo FNDE. No entanto, com a transição do MEC para o TransfereGov, as contas passaram a ser abertas pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) junto ao Banco do Brasil. Dessa forma, o MEC não tem acesso a esses dados de forma imediata, sendo necessário o envio de um ofício ao FNDE, que, por sua vez, articula com o MGI para acionar o Banco do Brasil, a fim de que os extratos sejam disponibilizados. Esse processo, entretanto, gera atrasos na obtenção das informações.

475. Quanto à ausência de melhoria no Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e/ou ao não atingimento da meta de alfabetização até 2025, é praticamente inviável identificar as causas específicas para os três estados mencionados. De forma preliminar, pode-se apontar que há fatores conjunturais, além dos relacionados à política em si, que dizem respeito às particularidades de cada estado. Outros fatores também exercem impacto nos resultados obtidos, os quais não foram objeto do escopo desta fiscalização. Assim, torna-se extremamente difícil estabelecer uma relação causal direta entre a utilização dos recursos do PATe/PAR destinados à formação e a melhoria do ICA.

476. Nesse contexto, pode-se dizer que o estado do Amazonas, por exemplo, que alfabetizou 57% das crianças em 2025, abaixo da meta estipulada em 61% apresenta fortes desigualdades territoriais e municipais. Assim, em 2024, por exemplo, 25 municípios de um total de 62 alfabetizaram até 40% das crianças, sendo que dentre eles encontram-se municípios como Uarini, que apresentou o menor indicador de apenas 11% de crianças alfabetizadas (peça 138, pp. 30-38). Além disso, o Amazonas, por ser um estado da Região Norte, possui grandes distâncias, escolas ribeirinhas e indígenas com alta rotatividade docente, dificuldades de acesso, infraestrutura escolar precária e evasão. Esses fatores são recorrentemente apontados pelo Inep em análise sobre a alfabetização na região Norte (peça 138, pp. 53-64).

477. Outro estado digno de nota é o Rio Grande do Sul, que sofreu enchentes violentas em 2024, e até hoje não se recuperou completamente (peça 138, pp. 77-81).

478. Uma última possível razão para a não melhoria do indicador ICA e/ou o não atingimento da meta de alfabetização até 2025 está relacionada ao fato de que a formação continuada não constitui o único eixo determinante para a melhoria do ICA, sendo necessário considerar outros eixos que também influenciam os resultados obtidos. Como os demais eixos não foram abrangidos pelo escopo deste trabalho, faz-se apenas uma menção às principais evidências que corroboram tal inferência.

479. A primeira delas é a normativa, uma vez que o próprio desenho do CNCA, insculpido no Decreto 11.556/2023 e, posteriormente, na Lei 14.903/2025, é multieixos. A segunda é orçamentária, visto que uma parcela expressiva de recursos do CNCA não é destinada diretamente à formação, mas sim ao pagamento de bolsas para articuladores (gestão e coordenação), impressão e distribuição de materiais complementares de alfabetização, à aquisição de material didático-pedagógico, à melhoria da infraestrutura nas escolas e ao apoio à governança estadual e municipal da política. A terceira é avaliativa, uma vez que o ICA capta resultados influenciados por múltiplos fatores. E a quarta e última é histórica e comparativa.

480. Com efeito, avaliações em políticas anteriores como a PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização da Idade Certa), que vigorou entre 2012 e 2018, já indicavam que a formação docente, isoladamente, não garante melhoria sustentada nos indicadores de alfabetização (ALFERES, Marcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. Ensaio:



*Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 2019. <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/R8McF5ZJpDjpDVn87gRPxR/>. O uso pedagógico das avaliações, a gestão escolar, o acompanhamento das aprendizagens e o acesso a materiais adequados são fatores decisivos para transformar formação em resultado (BATISTA, Antônio Augusto Gomes et al. **Monitoramento e avaliação da alfabetização**. Belo Horizonte: Ceale/UFGM, 2005).*

481. Os efeitos desse achado se traduziram no custo de oportunidade decorrente da permanência de recursos em contas específicas desses estados por dois anos sem aplicação na finalidade proposta, ainda que aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública (Planilha retificada – peça 132).

482. Além disso, como efeito direto e evidente desse achado, destaca-se a oportunidade perdida de utilizar, de forma tempestiva, o apoio supletivo destinado à formação docente nos exercícios de 2024 e 2025. Tal situação impacta diretamente na capacitação dos profissionais da alfabetização, especialmente os docentes, cuja atuação é essencial para promover a alfabetização das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental.

483. Diante disso, propõe-se, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, fazer as seguintes recomendações:

a) Recomendar ao MEC, junto ao Comitê Estratégico do PAR, que avalie a possibilidade de revisão da Resolução MEC 5/2023 ou criar uma resolução com vistas a instituir a obrigatoriedade de apresentação, pelos entes estaduais, de relatório anual sobre a execução dos recursos do PAtE/PAR destinados à formação continuada, bem como preveja a utilização desses relatórios pelo MEC para emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira e a sua divulgação anual sintetizada por meio de Boletins de Execução Financeira, no sítio eletrônico da política, de modo a fortalecer a transparência e a **accountability** na aplicação dos recursos públicos.

b) Recomendar ao FNDE que, em articulação com o Ministério da Educação (MEC), avalie a conveniência e a viabilidade de aperfeiçoar o desenho normativo e operacional da estrutura de itens de despesa das ações de formação do PAR 4 vinculadas ao CNCA (Resoluções CD/FNDE 4/2020, 24/2021 e Resolução MEC 2, de 7/6/2024), com vistas a:

b.1) reduzir a excessiva granularidade na pactuação por item de despesa, inclusive por meio de racionalização ou ampliação do rol de itens financiáveis, agrupamento de itens ou simplificação procedimental, quando tecnicamente justificável, sem prejuízo da análise prévia do objeto, da observância das classificações orçamentárias, e da finalidade pactuada;

b.2) avaliar alternativas normativas ou procedimentais que tornem a reprogramação mais ágil e previsível, preservando a necessária atuação do MEC na análise pedagógica e do FNDE na análise técnico-financeira;

b.3) fortalecer parâmetros objetivos, padronização de procedimentos e orientações aos entes federados, de forma a mitigar riscos, facilitar a execução e assegurar a regular prestação de contas; e

b.4) incrementar a eficiência e a eficácia na execução do conjunto dos recursos transferidos, observando os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade insculpidos no art. 70 da Constituição Federal, além dos demais princípios, obrigações e controles previstos na Lei 4.320/1964 e na Lei Complementar 101/2000

c) Recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que, enquanto não concluídas as integrações sistêmicas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à Plataforma Transferegov.br para a operacionalização dos Termos de Compromisso do PAR/CNCA com execução via Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP), estabeleça, junto às instituições financeiras responsáveis, procedimentos temporários, padronizados e automatizados para o compartilhamento periódico dos extratos bancários das contas específicas mantidas pelos estados beneficiários dos recursos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), destinados à formação por meio do PAtE/PAR, assegurando a disponibilização dessas informações ao MEC e ao FNDE, bem como a rastreabilidade mínima necessária ao acompanhamento da execução financeira dos respectivos termos de compromisso, sem prejuízo da posterior migração para solução estruturante no âmbito do Transferegov.br.

d) Recomendar ao MEC que institua um Plano de Execução Assistida, junto aos territórios estaduais com dificuldades de gestão para destravar a execução dos recursos financeiros transferidos por meio do PAtE/PAR.

484. Os benefícios advindos dessas recomendações apresentadas se traduzem no aperfeiçoamento do acompanhamento da execução dos recursos e maior transparência dessa execução ao público em geral; na



agilização nos processos de compra e contratação pelos estados, com redução da burocracia junto ao FNDE/MEC; na maior tempestividade e celeridade no acompanhamento remoto da execução financeira pelos estados; e no desentrelaçamento da execução dos recursos financeiros do PATE/PAR pelos estados.

Achado 38: 9 estados e o DF melhoraram o desempenho na alfabetização e/ou atingiram ou superaram a meta prevista até 2025, mesmo com a baixa utilização dos recursos do PATE/PAR para a formação de profissionais da alfabetização.

485. Observou-se, que 10 entes federados (37%) melhoraram o desempenho na alfabetização e/ou atingiram ou superaram a meta prevista até 2025, sem a utilização do apoio financeiro do governo federal para formação continuada, no período de 2023 a 2025, com base na planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132, contendo o saldo remanescente nas contas específicas dos estados em 5/2/2026, encaminhada pelo MEC, por meio do Ofício N.º 597/2026/CGAB/GAB/SEB/SEB-MEC, de 13/3/2026 (peça 131), em complemento ao Ofício N.º 31/2026/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 110, pp. 15-16, item 4.43, alínea ‘e’), que atendeu ao Ofício de Requisição 001.333/2025-AudEducação (peça 10, item 34, alínea ‘e’). Os entes federados identificados foram **Goiás, Mato Grosso, Paraíba, São Paulo, Tocantins, Acre, Amapá, DF, Paraná e Rondônia.**

486. Aplicam-se ao presente achado o disposto nos parágrafos 461 a 466 e 468 a 474 do achado anterior (Achado 37), haja vista a baixa utilização de recursos do PATE/PAR no período de 2023 a 2025.

487. Uma das principais causas deste achado, que não é comum ao achado anterior, é a utilização de outras fontes de recursos que não a federal, para a realização das formações, como recursos estaduais e/ou municipais. Isso ficou evidenciado na planilha enviada pelo MEC denominada ‘Dados_Coleta_CNCA_Consolidado_2024(2)’, contida na peça 123, em cuja aba ‘CNCA_Coleta_Estados’, se verifica a existência de estados que tiveram as suas formações para docentes de 1º e 2º ano, por exemplo, financiadas apenas com recursos estaduais (IN_FINAN_Estado_DOC_1_2), de acordo com a aba ‘Dicionário_CNCA_Estados’ (‘A sua unidade da federação ofertou formação para docentes de 1º e 2º ano do Ensino Fundamental no âmbito do CNCA em 2024. Como esta ação de formação foi financiada em 2024? [Com recursos financeiros próprios da rede estadual]’). Nesse tipo de financiamento provido apenas pelos cofres estaduais, em 2024, se enquadrariam todos os 10 entes federados deste achado (Mato Grosso, Goiás, Paraíba, São Paulo, Tocantins, Acre, Amapá, DF, Paraná e Rondônia), pelo menos até o exercício de 2024.

488. A segunda causa não comum consistiria na capacidade de implementação local elevada (gestão pedagógica, acompanhamento em rede, materiais próprios e programas estaduais consolidados).

489. De fato, a existência prévia de programas de formação para alfabetização já consolidados em alguns estados, antes do advento do CNCA, confere um maior nível de maturidade em relação à execução das ações de formação continuada. Assim, muitos estados já possuíam processos em andamento, sem necessidade de recorrer ao Compromisso, conforme mencionado no extrato da 2ª entrevista realizada com os gestores do MEC.

490. Nessa situação, pode-se citar, por exemplo, o estado do Mato Grosso com o Programa Alfabetiza MT, que foi implantado e implementado, em 2021, em todo o seu território (peça 110, p. 1006); o estado de Goiás, com o Programa de Alfabetização AlfaMais Goiás, criado pela Lei 21.071, em 9/8/2021 (peça 110, p. 1042) e o Estado da Paraíba, com o programa Integra Educação Paraíba, instituído pela Lei 12.026, de 12/8/2021 (peça 110, p. 1880).

491. Toda essa capacidade de implementação também ficou demonstrada na 2ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2024 (pp. 27-28). Nesse contexto, constatou-se que alguns estados realizaram formações em 2024, como para docentes de 1º e 2º ano, alcançando percentuais de concluintes muito próximos ou superiores ao número de formações planejadas. Exemplos incluem Mato Grosso (119,2%), Paraíba (90,8%), São Paulo (112,0%), Tocantins (76,9%), DF (210,5%), Acre (93,7%), Amapá (50,6%), Paraná (84,7%) e Rondônia (208,4%). Apenas o estado de Goiás apresentou um número inferior à metade do planejado (42,9%). Esses números se referem a formação de docentes de 1.º e 2.º ano do Ensino Fundamental, em 2024 (Apêndice J).

492. Há que se ressaltar, porém, que a baixa rotatividade em determinadas redes estaduais e municipais podem contribuir para a não necessidade de formações a cada ano. Estados que passaram por formações massivas nos últimos 3 anos, por exemplo, podem executar menos formações e manterem os resultados altos. Pode ser o caso de Goiás, por exemplo.

493. Como efeito desse achado pode-se mencionar a baixa adicionalidade do financiamento federal no curto prazo, com redução da indução do CNCA sobre práticas de formação. Isso se deve ao fato de que a melhora nos indicadores de alfabetização ocorreu independentemente da formação financiada pela União.



494. Diante desse quadro, não se faz nenhuma recomendação para o presente achado, uma vez que as recomendações do achado 37 já se aplicam ao presente achado.

495. Do mesmo modo, os benefícios advindos dessas recomendações são as mesmas previstas no achado 37 (parágrafo 484).

Achado 39: 3 estados sem melhora no desempenho e/ou atingimento da meta do ICA até 2025, mesmo com o uso quase integral de recursos do Pate/PAR para formação continuada de profissionais de alfabetização, no período de 2023 a 2025.

496. Verificou-se que 3 estados (11,11%) não apresentaram melhora no desempenho da alfabetização e/ou atingimento da meta do ICA até 2025 (Apêndice I), mesmo com o uso quase integral do apoio financeiro do governo federal para formação continuada, no período de 2023 a 2025, com base na planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132, contendo o saldo remanescente nas contas específicas dos estados em 5/2/2026, encaminhada pelo MEC, por meio do Ofício N.º 597/2026/CGAB/GAB/SEB/SEB-MEC, de 13/3/2026 (peça 131), em complemento ao Ofício N.º 31/2026/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 110, pp. 15-16, item 4.43, alínea 'e'), que atendeu ao Ofício de Requisição 001.333/2025-AudEducação (peça 10, item 34, alínea 'e'). Os estados identificados foram **Pará, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro** (Apêndice H).

497. Nessa planilha (Apêndice H), verificou-se que o Pará utilizou cerca de 87% dos recursos repassados atualizados; o Rio Grande do Norte usou cerca de 45,68%, que equivale a quase totalidade dos recursos repassados no 1.º ciclo; e o Rio de Janeiro, utilizou cerca de 45,50% dos recursos repassados atualizados, que também equivale a quase totalidade dos recursos repassados no 1.º ciclo.

498. Aplicam-se ao presente achado o disposto nos parágrafos 462 a 466 do achado anterior (Achado 37).

499. Quanto à ausência de melhoria no Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e/ou ao não atingimento da meta de alfabetização até 2025, é praticamente inviável identificar as causas específicas para os três estados mencionados. De forma preliminar, pode-se apontar que há fatores conjunturais, além dos relacionados à política em si, que dizem respeito às particularidades de cada estado. Ademais, é necessário considerar que a formação continuada não é o único eixo que influencia a melhoria do ICA. Assim, torna-se extremamente difícil estabelecer uma relação causal direta entre a utilização dos recursos do PATE/PAR destinados à formação e a melhoria do ICA.

500. Nesse contexto, pode-se dizer que o estado do **Pará**, por exemplo, que alfabetizou 57% das crianças em 2025, abaixo da meta estipulada em 58% apresenta fortes desigualdades territoriais e municipais. Assim, em 2024, 37 municípios de um total de 144 (26%) alfabetizaram até 40% dos alunos do 2.º ano do ensino fundamental, sendo que dentre eles encontram-se municípios como Curralinho, que apresentou o menor indicador de apenas 24% de crianças alfabetizadas (peça 138, pp. 39-47). Além disso, o referido estado, por pertencer a região norte, a exemplo do Amazonas, também possui grandes distâncias, escolas ribeirinhas e indígenas com alta rotatividade docente, dificuldades de acesso, infraestrutura escolar precária e evasão. Fatores estes recorrentemente apontados pelo Inep em análise sobre a alfabetização na região Norte (peça 138, pp. 65-76).

501. Outro estado digno de nota é o Rio de Janeiro, cuja violência urbana dentro da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, pode ser um dos fatores que explicam a baixa aprendizagem das crianças, em virtude da suspensão recorrente de aulas e da realização de operações policiais em grande escala, situações largamente divulgadas nos jornais impressos e televisivos (peça 138, pp. 55-59).

502. Uma segunda causa pode estar relacionada à janela temporal, considerando que os efeitos das formações realizadas podem não se manifestar completamente nos mesmos anos letivos em que elas ocorreram, mas sim nos anos seguintes das formações realizadas a 2024 e 2025. Os impactos dessas ações, provavelmente, terão impacto apenas na apuração do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) de 2026. Como foi o caso do estado do Pará que formou, em 2024, 93,0% do número de docentes planejados para o 1.º e 2.º ano do Ensino Fundamental (2.ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2024 - peça 138 pp. 82-147).

503. Uma última razão para a ausência de melhoria do indicador ICA e/ou para o não atingimento da meta de alfabetização em 2024 está relacionada ao fato de que a formação continuada não constitui o único fator determinante para a elevação do ICA, sendo necessário considerar os outros eixos que também influenciam os resultados obtidos. Como esses demais aspectos não foram abrangidos pelo escopo deste trabalho, faz-se apenas uma menção às principais evidências que corroboram tal inferência, conforme explanado nos parágrafos 478 a 480 do Achado 37.



504. Como consequência do achado identificado, verifica-se a limitação dos efeitos esperados da política no território estadual, contribuindo para a manutenção de baixos níveis de alfabetização e para a persistência de desigualdades educacionais entre redes com maior necessidade de apoio técnico e pedagógico, conforme observado no Apêndice I.

505. Diante disso, propõe-se, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, **recomendar ao MEC** a implantação de acompanhamento e suporte técnico diferenciado, sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do CNCA (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades na melhoria e/ou no alcance das metas do ICA, devendo tal suporte estar **precedido de diagnóstico técnico individualizado**, apto a identificar os principais entraves e condicionantes específicos de cada território. Recomenda-se, ainda, que o MEC oriente esses estados a adotarem estratégia similar de apoio técnico aos respectivos municípios, observada a mesma metodologia diagnóstica e os princípios da cooperação federativa.

506. O benefício decorrente dessa recomendação irá se refletir diretamente na melhoria do ICA em 2026.

Achado 40: Atraso na realização das ações de formação previstas no PATE/PAR 2024

507. Verificou-se um atraso na execução das ações de formação continuada planejadas em 2023 pelos estados, as quais estavam previstas para serem implementadas no Plano de Ação dos Territórios Estaduais (PATE) anual de 2024.

508. Isso foi evidenciado na 2ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2024 (pp. 27-32), em que se constatou que diversos estados não conseguiram formar o número de profissionais planejados. Os percentuais de alunos concluintes em relação aos alunos planejados ficaram abaixo de 50%, conforme demonstrado na tabela constante do Apêndice J, para alguns tipos de formação.

509. A Resolução MEC/PAR 5, de 10/11/2023, estabeleceu critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, para a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) em regime de colaboração, por meio do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas (PAR).

510. A Resolução CD/FNDE 4, de 4/5/2020, por sua vez, estabeleceu os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, município e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas - PAR.

511. Observa-se, assim, que a Resolução CD/FNDE 4, de 4/5/2020, é a norma estrutural do PAR. Ela institui o funcionamento do 4º ciclo do PAR, seus critérios, prioridades, instrumentos e requisitos. Já a Resolução MEC/PAR 5 é uma regulamentação temática dentro do mesmo ciclo do PAR. Ela cria um recorte específico para o CNCA, estabelecendo critérios e procedimentos adicionais, mas dependentes das regras gerais definidas em 2020.

512. Assim, apesar de o quarto ciclo do PAR estar ligado ao período de 2021 a 2024, de acordo com o art. 3º da Resolução MEC/PAR 5, de 10/11/2023, o Plano de Ações do Território Estadual (Pate) instituído como instrumento auxiliar do quarto ciclo do PAR (2021-2024) para a implementação de ações do CNCA em regime de colaboração tripartite entre União, estados e municípios para atendimento das demandas do território estadual, tem vigência anual.

513. Uma das causas desse atraso na realização das formações deve-se a não utilização integral dos recursos do PATE/PAR em 2024, por parte de alguns estados, conforme demonstrado no Apêndice H, confeccionado a partir da planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132.

514. A outra diz respeito às dificuldades de operacionalização do CNCA no território estadual, como equipe reduzida, morosidade nos processos administrativos, dificuldades de contratação e falta de continuidade administrativa, além de problemas de articulação entre estados e municípios. Essas questões foram amplamente evidenciadas no extrato da 2ª entrevista com o MEC (peça 138, pp. 16-29) e nas atas do Cenac (6, de 14/8/2024; 8, de 24/2/2025; 9, de 11/6/2025; e 10, de 6/9/2025 – peça 135, pp. 1-28), conforme já analisado no parágrafo 468 (Achado 37).

515. Um dos efeitos desse atraso na realização das ações de formação previstas no PATE/PAR 2024 levou a transformação do PATE anual em um PATE bianual, para melhor aproveitamento dos recursos repassados, sem a devida alteração na Resolução SEB/MEC 5/2023, apenas com a autorização do Cenac, conforme evidenciado na Ata do Cenac 6, de 14/8/2024 (peça 136, pp. 1-6).



516. Uma segunda consequência desse atraso foi a prorrogação dos termos de compromisso para ações de formação que vigoravam inicialmente por 2 anos para mais 1 ano e poucos meses, o que culminou com o estabelecimento do fim da vigência desses termos para o exercício de 2027 (peça 138, pp. 148-206).

517. Diante do exposto, propõe-se, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, fazer as seguintes recomendações ao MEC, junto ao Comitê Estratégico do PAR, para que:

a) avalie a possibilidade de revisão da Resolução SEB/MEC 5/2023 para adequar o prazo de vigência do Plano de Ações do Território Estadual (PATE) à execução prática do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), ampliando-o de anual para bianual, de modo a alinhá-lo ao prazo dos termos de compromisso.

b) revise a Resolução 5, de 10/11/2023, ou, alternativamente, edite nova resolução de modo a estabelecer a obrigatoriedade de elaboração e apresentação de relatórios parciais de execução do PATE/PAR Formação ao final de cada exercício, prevendo a obrigatoriedade de contemplar, no mínimo, as ações pactuadas e efetivamente executadas junto aos municípios, bem como o detalhamento do montante de recursos federais e estaduais aplicados. Deverá, ainda, ser previsto que tais relatórios integrem a prestação de contas final do respectivo termo de compromisso, como instrumento de transparência, acompanhamento e avaliação da execução pactuada.

518. Essa recomendação visa promover maior coerência normativa, facilitar a execução das ações planejadas e assegurar o melhor aproveitamento dos recursos financeiros repassados, contribuindo para a efetividade da política pública. Além disso, contribui para uma maior tempestividade da prestação de contas e, consequentemente, maior acompanhamento das despesas executadas com os recursos da formação.

5.2. Monitoramento da qualidade formativa e disseminação das boas práticas

519. Ao longo desse trabalho, restou comprovado que o MEC exerce um monitoramento contínuo sobre o CNCA. Especificamente com relação às ações formativas, esse monitoramento é observado não somente sobre a quantidade das ações de formação realizadas pelos estados, mas também sobre a qualidade dessas formações, de modo a saber se elas estão pedagogicamente aderentes às diretrizes do MEC.

520. Diante da necessidade da avaliação qualitativa dessas formações foi contratada uma Consultoria Especializada em Programa de Formação de Professores da Educação nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, por meio de organismos internacionais como a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e a Unesco, contendo proposta de instrumentos e indicadores para levantamento padronizado das iniciativas de formação continuada no âmbito do CNCA. Os trabalhos dessa consultoria foram realizados com relação ao exercício de 2024 e tem a previsão de se estenderem para a avaliação dos exercícios de 2025 e 2026.

521. Dessa forma, esse levantamento padronizado buscou avaliar os elementos que integravam a qualidade dos programas de formação estaduais, tais como, organização da oferta, organização da carga horária, organização da prática pedagógica e organização do trabalho pedagógico. A referida consultoria produziu 12 relatórios, detalhados por cada estado e região política brasileira. Desse trabalho forma emanadas recomendações para todos os estados que estão consolidadas em um aplicativo Power BI (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjI0MjVhZTEtNGRmYy00OTg5LTgzNjMtNWl4Mzg5ODhhODA4IiwidCI6ImVjMzU5YmExLTZyMGltNGQyYiIiODMzLWM4ZTZkNDhmODAlOSJ9>), cuja implementação está sendo acompanhada pelo MEC.

522. Desse modo, a segunda causa raiz inicialmente identificada como risco não se confirmou, uma vez que o Ministério da Educação (MEC) demonstrou exercer supervisão sobre a qualidade formativa nos territórios estaduais e no Distrito Federal. Ressalta-se, contudo, a inexistência de mecanismos sistemáticos de avaliação dos cursos pelos usuários finais, aspecto que, inclusive, foi objeto de recomendação da consultoria aos estados.

523. No tocante às boas práticas na área da formação continuada, apurou-se uma única constatação que está descrita no achado apresentado a seguir.

Achado 41: O MEC não tem dado transparência das boas práticas formativas implementadas por outros entes federados no âmbito do CNCA, seja por meio do site oficial do programa ou por outro repositório que preserve a memória dessas iniciativas.

524. Questionados, numa primeira entrevista, sobre disseminação de boas práticas, os servidores do MEC informaram que são promovidos ciclos formativos frequentes entre os estados e reuniões recorrentes com os membros da Renalfa, situação que foi ratificada na resposta do MEC ao Ofício 001.333/2025 (peça 110). Dentre outros documentos e informações apresentados em resposta ao Ofício, consta a Programação dos

Ciclos Formativos da Renalfa que ocorreram em 2025 em diversas cidades do país, os quais todos trataram de alguma forma sobre a formação continuada (peça 110, pp. 21, 25, 27 e 30).

525. *Em uma segunda entrevista, abordando o mesmo tema de disseminação de boas práticas, foi reiterado que esse processo ocorre principalmente nos ciclos formativos da Renalfa. Além desses ciclos, há intensa comunicação entre os articuladores estaduais, pois as trocas passam prioritariamente pela Renalfa Estadual. Como todos os representantes estaduais participam das reuniões, as boas práticas são apresentadas a eles, que as repassam aos articuladores regionais e, posteriormente, aos municipais. Outro mecanismo relevante de disseminação são os relatórios elaborados pelos articuladores estaduais e regionais. Esses documentos, inseridos no Simec como condição para o recebimento das bolsas, registram práticas exitosas que servem de referência e são incorporadas aos ciclos formativos seguintes.*

526. *Logo, é possível constatar que não há uma diretriz formal para coleta e armazenamento em um único banco/sistema de dados das boas práticas identificadas nesses ciclos. Sobre tudo em transições eleitorais em mandatos de governos e equipes técnicas municipais, estaduais e federais, tal procedimento implica no risco de boas práticas serem perdidas por falta de um processo sistematizado para catalogar, validar e dar publicidade de forma que todos os interessados possam ter acesso.*

527. *Com o objetivo de estimular a melhoria contínua e a adesão à filosofia do Programa, o MEC instituiu o Selo Nacional Compromisso Criança Alfabetizada, que já contou com duas edições, em 2024 e 2025. A comparação entre os editais revela diferenças importantes:*

a) *Finalidade (2024): o Edital 2024 declara, já na abertura, que o Selo integra as estratégias do MEC para o ‘reconhecimento de boas práticas, no âmbito da alfabetização’ — isto é, o Selo existe para valorizar práticas consideradas adequadas/efetivas no campo da alfabetização. Trata-se de propósito e direcionamento de política pública. No entanto, esse reconhecimento se restringe à existência de programa, projeto ou ação institucional da rede de ensino, destinada a reconhecer boas práticas e resultados de aprendizagem na alfabetização, para fins de pontuação, sendo que a comprovação é feita por documento que comprove tal iniciativa. Não há menção de mecanismo de disseminação da boa prática apresentada pelo ente, ou mesmo de uma centralização em algum repositório de todas as boas práticas apresentadas para fins de premiação.*

b) *Exigência procedimental (2024): ao mesmo tempo, o edital não exige que o ente apresente ‘casos’ de boas práticas (relatos narrativos) como peça obrigatória de inscrição. O reconhecimento se dá indiretamente, pela comprovação documental de ações estruturantes e condicionalidades (institucionalização, formação, monitoramento, distribuição de materiais etc.) previstas nos questionários e anexos. Em outras palavras: o Selo ‘reconhece boas práticas’ porque considera essas ações como boas práticas institucionais e as pontua com base em evidências documentais, não porque o ente precise enviar um dossiê específico de ‘boas práticas’. O próprio questionário inclui item que estimula que a rede tenha programas internos de reconhecimento de boas práticas, o que também pontua (municípios/estados), mas isso não equivale a exigir a apresentação de boas práticas como peça de inscrição.*

c) *Mudança de ênfase (2025): no Edital 2025, o discurso oficial abandona a menção explícita a ‘boas práticas’ e desloca o foco para resultados e impactos nas aprendizagens — incluindo o atingimento das metas do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) como dimensão de avaliação (novo eixo ‘Resultados’). Aqui, além de continuar pedindo evidências documentais das ações, o edital passa a reconhecer (e distinguir) os entes pelo desempenho aferido em indicadores.*

Quadro 20 - Síntese das principais diferenças entre os Editais do Selo Nacional CNCA

Tema	Edital 2024	Edital 2025
Eixos de Avaliação	4 eixos (sem resultados)	5 eixos, incluindo Resultados/ICA
Foco da avaliação	Esforços e condicionalidades	Esforços + impactos concretos
Resultados/ICA	Não exigidos	Critério central e obrigatório
Pontuação/Categorias	Faixas fixas de 45–100	Mantém categorias, mas com exigências superiores e vinculação a resultados
Articuladores Renalfa	Exigência genérica	Exigência explícita de nomeação antes do início das inscrições
Documentação	Comprovação de ações	Comprovação evidenciada + evidências de impacto
Ênfase	Reconhecimento de boas práticas pelos entes e implementação de programas internos	Políticas baseadas em evidências e resultados de aprendizagem

Fonte: comparativo entre os Editais realizado por IA.



528. *O que se conclui do exposto acima, é que o Selo não tem como fim a disseminação de boas práticas, tampouco de coletá-las, mas apenas induzir os entes federados a identificá-las e coletá-las. Nesse sentido, entende-se que seria interessante que esta indução tivesse como objetivo que os entes federados tivessem repositórios próprios de boas práticas, concentrados no âmbito estadual, em local de fácil acesso, público e transparentes.*

529. *Importante ressaltar que as boas práticas tanto podem se referir à formação de professores, como à prática de alfabetização exercida por estes docentes em sala de aula. Uma influi na outra, motivo pela qual ambas as experiências são valiosas e valem ser institucionalizadas e divulgadas a fim de poderem ser acessadas por toda a rede de ensino do país.*

530. *O risco de serem perdidas informações valiosas de experimentos, estudos de caso, metodologias e técnicas exitosas na alfabetização, ao não serem formalizadas/institucionalizadas, tais práticas, independentemente da memória das pessoas, se torna maior em razão da alternância de gestores públicos nos diversos entes federativos pela troca de Prefeitos, Governadores e Presidente, visto que cada um escolhe seus cargos de confiança, nem sempre mantendo o da gestão anterior. Assim, em regra, é comum que, no mínimo, a cada 4 anos sejam alterados os gestores, às vezes até num intervalo de tempo inferior, no caso dos Secretários de Educação, ou Ministro, conforme constatações feitas num estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), anexado à peça 138, pp. 233-247.*

531. *O estudo foi realizado por pesquisadores do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp/FGV) que examinou, entre outras questões, a rotatividade dos secretários estaduais, sendo que o padrão foi de dois secretários por secretaria em cada mandato para o período entre 1995 e 2018 (p. 434). Assim, pode-se supor que a cada troca de Secretário, cargos de confiança de hierarquia inferior também tenham seus titulares alterados, impactando no desenvolvimento das atividades que vinham sendo executadas.*

532. *O MEC, em 2024, contratou uma Consultoria Especializada em Programa de Formação de Professores da Educação Básica, conforme explanado nos parágrafos 520 e 521 acima. A partir da análise dos relatórios apresentados, foi possível identificar a ocorrência de algumas boas práticas na formação dos docentes, tais como (peça 110, pp. 962-2854):*

1) Inclusão e acessibilidade:

a) *AVA com acessibilidade: Libras, legendas, leitura de tela, ampliação de tela; equipe dedicada e aprimoramento contínuo; inclusão de docentes de escolas indígenas, quilombolas e da educação especial com adequação de materiais — (peça 110, p. 1420) – Minas Gerais.*

b) *Trilhas formativas flexíveis e plano de expansão do público (professores → coordenadores → gestores), assegurando acesso e permanência — (peça 110, pp. 1416 e 1419) – Minas Gerais.*

2) Formação continuada baseada em evidências (diagnóstico e prática real):

a) *Sequências didáticas e práticas discursivas para fluência leitora (oralidade, leitura/escuta, escrita, análise linguística) — (peça 110, p. 1404) – São Paulo.*

b) *Uso de diagnósticos reais da rede (hipóteses de escrita, fluência leitora, agrupamentos produtivos) e estudos de caso para orientar intervenção — (peça 110, p. 1405) – São Paulo.*

c) *Fundamentação científica com estudos da UFMG/MEC e bibliografia para aprofundamento — (peça 110, p. 1433) – Minas Gerais.*

3) Avaliação, monitoramento e retroalimentação:

a) *Avaliação contínua das formações (presencial + AVA), com atividades interativas e questionários; aferição pré/pós de fluência leitora dos estudantes — (peça 110, p. 1408) São Paulo.*

b) *Avaliação anual de desempenho docente integrando autoavaliação, observação de coordenadores e resultados dos alunos; uso de cartas reflexivas — (peça 110, p. 1409) São Paulo.*

4) Colaboração e disseminação:

a) *Rede colaborativa Estado–municípios, com seminários de boas práticas e formações intermunicipais para disseminação e replicação — (peça 110, p. 1410) – São Paulo.*

b) *Momentos estruturados de troca: apresentação de materiais produzidos pelos cursistas ao final dos encontros, favorecendo replicação — (peça 110, p. 1467) – Espírito Santo.*

5) Valorização e reconhecimento profissional:

a) *Premiação e homenagem a professores alfabetizadores em seminário estadual (Vitória), reforçando a disseminação de metodologias inovadoras — (peça 110, p. 1470) – Espírito Santo.*

b) *Acompanhamento próximo (presencial e virtual) com devolutivas personalizadas via cartas reflexivas, fomentando autonomia e engajamento — (peça 110, p. 1406) – São Paulo.*



6) Metodologias ativas e inovação pedagógica:

- a) *Atividades práticas, como oficinas, brincadeiras (por exemplo, estourar balões), simulações e análise de situações reais, para ajudar a melhorar a liderança dos educadores e o trabalho em equipe. — (peça 110, pp. 1467–1468) - Espírito Santo.*
- b) *Criação/adaptação de materiais e jogos para o contexto local (ex.: substituições de baixo custo) — (peça 110, p. 1406) – São Paulo.*
- c) *Sequências didáticas que integram oralidade, leitura, escrita e análise linguística em situações de sala de aula — (peça 110, p. 1404) – São Paulo.*
- d) *Estratégias como a leitura e devolutiva personalizada de cartas reflexivas contribuíram para um ambiente de valorização profissional e engajamento — (peça 110, p. 1406.) – São Paulo.*

7) Gestão escolar e liderança:

- a) *Gestão de mudanças, análise de perfis de direção e oficinas de estudos de caso para aprimorar **feedback** e solução de problemas reais — (peça 110, pp. 1466–1468) – Espírito Santo.*

8) Estrutura e organização da formação:

- a) *Modelo híbrido com AVA consolidado, trilhas e cascadeamento (estadual → regional → municipal → escolas) — (peça 110, p. 1416, 1419) – Espírito Santo.*
- b) *Registro de disseminação (seminários, encontros intermunicipais) como parte formal do processo formativo — (peça 110, p. 1410) – São Paulo.*

533. *Embora todas as boas práticas acima citadas tenham sido obtidas na região Sudeste, entende-se que, mesmo respeitando as diferenças regionais, muitas delas poderiam ser disseminadas às demais regiões e estados de forma a buscar o nivelamento no sucesso da alfabetização, particularmente se compondo um arcabouço centralizado, transparente e público.*

534. *Nesse sentido, propõe-se recomendar ao MEC que implemente as seguintes ações:*

- a) *compilar e publicar no sítio eletrônico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) um repositório digital nacional, de livre acesso, destinado à divulgação de boas práticas formativas e de sala de aula em alfabetização, incluindo aquelas identificadas nas reuniões da Renalfa, nos relatórios dos articuladores registrados no Simec e as já referendadas por consultorias contratadas (OEI e Unesco), assegurando mecanismos de busca e filtragem por unidade federativa, etapa, temática, eixo da política e resultados alcançados.*
- b) *induzir os estados a desenvolverem e publicarem repositórios digitais de boas práticas formativas e de sala de aula na alfabetização de alunos, com busca e filtros por municípios, temática, eixo da política, resultados etc., que fiquem disponíveis e sejam de livre acesso na internet;*
- c) *utilizar os serviços prestados pela consultoria contratada via Organização dos estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como instrumento para identificar e destacar boas práticas e referenciais de implementação eficaz do CNCA nos estados e municípios, divulgando e publicando na página do Compromisso ou outro repositório de acesso público.*

535. *Os benefícios esperados da adoção das recomendações acima são:*

- a) *fortalecimento da transparência pública: demonstração de compromisso com transparência, evidências e qualidade da política educacional;*
- b) *melhoria da cooperação federativa (redes aprendem entre si, fortalecendo a atuação cooperada entre União, estados, municípios e DF);*
- c) *aumento da efetividade do CNCA: disseminação de soluções que funcionam aceleram os ganhos de aprendizagem;*
- d) *redução de desigualdades entre redes: estados com menor capacidade técnica passam a ter acesso a práticas robustas e replicáveis;*
- e) *garantia de que qualquer pessoa, profissional da educação ou município, independentemente de sua localização, tenha acesso ao conhecimento, promovendo um maior acesso ao aprendizado e à formação.*

536. *Os referidos benefícios serão medidos com a criação do repositório do MEC e a criação dos repositórios subnacionais (27), no âmbito dos estados, pelos próprios estados, a partir da indução do MEC. A criação desses repositórios já ensejará o aumento da transparência; e a inclusão nesses repositórios das boas práticas e soluções técnicas que facilitem o processo de aprendizagem tanto da formação dos formadores, quanto das crianças em sala de aula, contribuirão para disseminação de boas práticas, aumentando a efetividade do CNCA.*

6. CONCLUSÃO**6.1. Conclusão (RePP 2026)**

537. O RePP 2026 teve como objetivo avaliar a qualidade da implementação, o alcance dos objetivos e metas e os principais problemas do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), política coordenada pelo MEC com governança financeira e operacional do FNDE, em conformidade com a LDO 2026 e decisões do TCU.

538. A auditoria foi estruturada em três questões centrais. A primeira questionou se os processos, a estrutura de governança e gestão, bem como os mecanismos de alocação de recursos e monitoramento, estão organizados de forma a contribuir para uma implementação eficaz e de qualidade da política pública.

539. Dessa forma, pode-se dizer que as estruturas de governança e gestão do CNCA quanto à sua coordenação, monitoramento e avaliação foram devidamente institucionalizadas em pouco tempo de implantação da política. Observou-se, apenas a ausência de um processo formal de gestão de riscos, o que pode comprometer a atuação preventiva e a continuidade da política.

540. No que se refere aos recursos necessários à implementação da política, verificou-se que, foram disponibilizados em quantidade suficiente, considerando os parâmetros estabelecidos. Isso abrange os aspectos relacionados à responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) em termos de recursos humanos, orçamentário-financeiros, materiais e tecnológicos. Observou-se, contudo, a utilização, no exercício de 2024, de recursos da quota federal do Salário-Educação para o pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa, sem que tenha sido possível, no presente momento, firmar juízo conclusivo quanto à regularidade dessa aplicação à luz da legislação vigente. Tal circunstância motivará a proposição de providência específica ao MEC para a realização de análises técnicas e jurídicas detalhadas sobre a matéria, inclusive quanto à eventual caracterização dessas despesas como despesas de pessoal e à compatibilidade com as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7º da Lei nº 9.766/1998 e o estabelecido no §7.º do art. 212 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional 108/2020. Registre-se, por fim, que a referida prática não foi reiterada no exercício de 2025.

541. Quanto à alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, pode-se dizer que a política foi claramente identificada nas leis de orçamento e é rastreável nos Portais dos Ministérios e sistemas de execução orçamentária e financeira da União. No entanto, a ausência de dados regionalizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) compromete a rastreabilidade específica, restringindo a visibilidade sobre a alocação dos recursos por localidades. Tal limitação pode acarretar desafios à transparência e ao acompanhamento tempestivo, sobretudo em uma política cuja premissa é a promoção da equidade territorial e educacional.

542. Além disso, os riscos relacionados à implementação da política pública, no que tange aos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais, são considerados gerenciáveis. Isso se deve ao fato de que, embora a necessidade de financiamento da política tenha sido ajustada durante o processo legislativo e a execução orçamentária ao longo do exercício, tais ajustes não comprometeram o desempenho das ações planejadas. Ademais, apesar de a política ter sido impactada por limitações orçamentárias, financeiras ou fiscais gerais aplicáveis à Administração Pública Federal, sua implementação não foi prejudicada, devido à atuação articulada da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) com as áreas técnicas, administrativas e orçamentária do MEC, assegurando que as execuções ocorressem na medida da recomposição e da liberação dos limites de empenho. Acrescenta-se, ainda, que a política não foi impactada por passivos contingentes, como passivos judiciais.

543. Destaca-se, contudo, a elevada proporção de despesas discricionárias (RP2) em relação às despesas primárias obrigatórias (RP1), arranjo orçamentário que, embora revele maior dependência da disponibilidade anual de recursos e potencial vulnerabilidade à execução da política, não representa, por si só, inadequação do modelo adotado. Ressalta-se que o enrijecimento do orçamento por meio da ampliação de despesas obrigatórias não é recomendável, especialmente na área da educação, na qual o art. 212 da Constituição Federal já assegura a vinculação mínima obrigatória de recursos, garantindo um patamar mínimo de financiamento. Ademais, verificaram-se inconsistências no controle físico-financeiro, que resultaram na apresentação de informações parciais e na geração de indicadores potencialmente distorcidos nos relatórios de acompanhamento físico-financeiro do orçamento no Siop, relativamente a parte das ações da política.

544. Em relação à implementação e ao monitoramento, constatou-se a existência de um acompanhamento contínuo da política. Contudo, verificou-se a ausência de um cronograma definido para a medição e divulgação de indicadores, o que compromete a previsibilidade, a transparência e a efetividade do monitoramento.



545. Os encaminhamentos feitos para os achados dessa primeira questão buscaram fortalecer a governança, a conformidade legal, a qualidade das informações orçamentárias e a transparência da política.

546. A segunda questão de auditoria questionou se a política pública tem atingido os objetivos e metas previamente estabelecidos. Nesse contexto, constatou-se que os objetivos e metas da ação governamental estão sendo alcançados no curto e médio prazo. Além disso, a política já apresentou diversos resultados intermediários concretos e efeitos potenciais, embora os impactos finais, como a alfabetização universal até o 2º ano do ensino fundamental, ainda não tenham sido atingidos.

547. Os resultados relacionados ao nível de alfabetização das crianças são medidos anualmente nos estados por meio do Indicador Criança Alfabetizada (ICA). Esse indicador de eficácia possui metas de alfabetização vinculadas para cada ano e estado, permitindo o monitoramento contínuo do progresso da política. Entretanto, constatou-se que a política, em que pese ter implementado uma série de indicadores de produto e resultado não criou indicadores de eficiência, dificultando a avaliação do uso racional dos recursos. Outro ponto que mereceu ressalva foi a existência de indicadores sem estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos, o que fragiliza o monitoramento, a comparação de resultados e a prestação de contas.

548. As recomendações propostas para sanear as falhas identificadas visam aprimorar o sistema de indicadores, alinhando-o às boas práticas de avaliação de políticas públicas

549. E, a terceira e última questão buscou avaliar em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo MEC, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada para os profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas por estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e referências de qualidade que contribuam para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental.

550. No que concerne à implementação das ações de formação em conformidade com as demandas e os recursos pactuados nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR), verifica-se que, embora o Ministério da Educação (MEC) tenha disponibilizado tempestivamente os recursos financeiros aos estados, parcela significativa desses entes federativos aplicou apenas fração reduzida dos valores recebidos na execução das formações planejadas no período de 2024 a 2025, o que caracterizou baixo nível de execução financeira. Tal situação impactou negativamente o desempenho de alguns estados no Indicador Criança Alfabetizada (ICA) em 2025, comprometendo o alcance das metas de alfabetização estabelecidas para o período.

551. Nesse contexto, foram identificados diferentes padrões de execução dos recursos do PATE/PAR destinados à formação continuada, com efeitos distintos sobre os resultados de alfabetização. Em alguns estados, observou-se **baixa utilização dos recursos federais**, sem correspondência em melhora dos indicadores de alfabetização e/ou no atingimento das metas pactuadas, configurando **custo de oportunidade**. Em outros casos, verificou-se **baixa adicionalidade do financiamento federal** em estados com desempenho satisfatório, nos quais a política foi majoritariamente financiada com recursos próprios, sugerindo que a transferência federal não foi determinante para os resultados obtidos. Para ambas as situações, em que se constatou utilização limitada dos recursos federais, evidencia-se a **necessidade de desentrelaçamento dos mecanismos de execução financeira do PATE/PAR pelos entes estaduais**.

552. Por outro lado, foram identificados estados que utilizaram de forma quase integral os recursos federais, sem impacto proporcional nos resultados de alfabetização, indicando limitação da efetividade da política no território estadual. Esse cenário contribui para a manutenção de baixos níveis de alfabetização e para a persistência de desigualdades educacionais entre redes com maior necessidade de apoio técnico e pedagógico, sinalizando a conveniência da implementação de suporte técnico diferenciado e customizado, orientado aos problemas diagnosticados em cada território. Adicionalmente, verificaram-se atrasos na execução das ações de formação, com conversão de planejamentos anuais em bianuais e consequente comprometimento de prazos de execução e de prestação de contas.

553. Com relação à disponibilização de mecanismos para monitoramento da qualidade das formações realizadas no âmbito do CNCA, indução da implementação das recomendações oriundas desse monitoramento e disseminação de boas práticas identificadas, verificou-se que, além de monitorar a quantidade, o Ministério da Educação (MEC) demonstra preocupação com a qualidade das ações de formação continuada executadas nos estados. Essa preocupação resultou na contratação de consultoria especializada, por meio de organismos internacionais como a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e a Unesco, para atuar nesse segmento. Tal iniciativa gerou uma série de recomendações que estão sendo acompanhadas pelo Ministério.



554. *No entanto, observou-se que o MEC não tem dado transparência às boas práticas formativas implementadas por outros entes federados no âmbito do CNCA, seja por meio do sítio oficial do programa ou por outro repositório que preserve a memória dessas iniciativas, o que impede o compartilhamento de experiências exitosas. Essa transparência é necessária para dar perenidade ao CNCA, sobretudo em face da histórica alternância de gestores municipais, estaduais e federais nas pastas da Educação Básica em todo país.*

555. *Cumpra registrar que, apesar de algumas incongruências e lacunas pontuais, o CNCA configura-se como uma iniciativa exitosa, responsável por promover mudanças significativas e resultados relevantes na forma como os entes federados vêm se organizando e articulando esforços para alcançar o principal objetivo da política: criar condições e mobilizar ações conjuntas para alfabetizar todas as crianças brasileiras até o 2º ano do ensino fundamental.*

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7.1. Avaliação para o RePP 2026 (Núcleo Comum)

556. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Jorge Oliveira, propondo:*

a) **recomendar ao MEC, junto ao Comitê Estratégico do PAR, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de revisão da Resolução MEC/PAR 5/2023, ou, alternativamente, crie uma nova resolução com vistas a:**

a.1) *adequar o tempo de duração ou prazo de vigência do Plano de Ações do Território Estadual (PATe) à execução prática do CNCA, ampliando-o de anual para bianual (art. 3.º) (item 517, 'a');*

a.2) *instituir a obrigatoriedade de apresentação, pelos entes estaduais, de relatório anual sobre a execução parcial dos recursos do PATe/PAR Formação, ao final de cada exercício, contemplando o que foi pactuado e entregue aos municípios e o montante de recursos federais e estaduais utilizados, sendo que esses relatórios deverão integrar a prestação de contas final do termo de compromisso firmado. Nessa alteração também deverá estar prevista a utilização desses relatórios pelo MEC para emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira e a sua divulgação sintetizada por meio de 'Boletins de Execução Financeira', no sítio da política, de modo a fortalecer a transparência e a prestação de contas na aplicação dos recursos públicos (item 483, 'a' e 517, 'b');*

b) **recomendar ao FNDE, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que, em articulação com o Ministério da Educação (MEC), avalie a conveniência e a viabilidade de aperfeiçoar o desenho normativo e operacional da estrutura de itens de despesa das ações de formação do PAR 4 vinculadas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA (Resoluções CD/FNDE 4/2020, 24/2021 e pela Resolução MEC 2, de 7 de junho de 2024), com vistas a:**

b.1) *reduzir a excessiva granularidade na pactuação por item de despesa, inclusive por meio de racionalização ou ampliação do rol de itens financiáveis, agrupamento de itens ou simplificação procedimental, quando tecnicamente justificável, sem prejuízo da análise prévia do objeto, da observância das classificações orçamentárias, e da finalidade pactuada;*

b.2) *avaliar alternativas normativas ou procedimentais que tornem a reprogramação mais ágil e previsível, preservando a necessária atuação do MEC na análise pedagógica e do FNDE na análise técnico-financeira;*

b.3) *fortalecer parâmetros objetivos, padronização de procedimentos e orientações aos entes federados, de forma a mitigar riscos, facilitar a execução e assegurar a regular prestação de contas; e*

b.4) *incrementar a eficiência e a eficácia na execução do conjunto dos recursos transferidos, observando os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade insculpidos no art. 70 da Constituição Federal, além dos demais princípios, obrigações e controles previstos na Lei 4.320/1964 e na Lei Complementar 101/2000. (item 483, 'b').*

c) **recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que:**

c.1) *institua um Plano de Execução Assistida junto aos territórios estaduais com dificuldades de gestão para destravar a execução dos recursos financeiros transferidos por meio do PATe/PAR Formação (item 483, 'd');*

c.2) *estruture e implemente acompanhamento e suporte técnico diferenciado, sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades na melhoria e/ou no alcance das metas do Indicador Criança Alfabetizada (ICA). Tal apoio deverá estar precedido de diagnóstico técnico*



específico e individualizado, voltado à identificação dos principais entraves e condicionantes que impactam o desempenho de cada território. Recomenda-se, adicionalmente, que o MEC **oriente os estados a replicarem estratégia análoga de apoio técnico aos respectivos municípios**, observados os mesmos pressupostos metodológicos, de diagnóstico prévio e de adequação às realidades locais, bem como os princípios da cooperação federativa (item 505).

c.3) compile e publique no sítio eletrônico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) um repositório digital nacional, de livre acesso, destinado à divulgação de boas práticas formativas de professores e de sala de aula em alfabetização, incluindo aquelas identificadas nas reuniões da Renalfa, nos relatórios dos articuladores registrados no Simec e as já referendadas por consultorias contratadas (OEI e Unesco), assegurando mecanismos de busca e filtragem por unidade federativa, etapa, temática, eixo da política e resultados alcançados (item 534, 'a').

c.4) induza os estados a desenvolverem e publicarem repositórios digitais de boas práticas formativas de professores e de sala de aula na alfabetização de alunos, com busca e filtros por municípios, temática, eixo da política, resultados etc., que fiquem disponíveis e de livre acesso na internet (item 534, 'b');

c.5) utilize os serviços prestados pela consultoria contratada via Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como instrumento para identificar e destacar boas práticas e referenciais de implementação eficaz do CNCA nos estados e municípios (item 534, 'c');

c.6) realize estudo destinado à definição do conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, com enfoque na equidade, com vistas à instituição de indicadores de eficiência no âmbito do programa, os quais deverão estar vinculados a parâmetros claros, objetivos e previamente definidos (item 364); e

c.7) realize análises detalhadas, acompanhadas de parecer jurídico, para comprovar a regularidade da utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de bolsas da Renalfa, a exemplo do que ocorreu no exercício de 2024, ou, caso contrário, para evitar a reincidência nessa prática. Essas análises devem abordar a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do Salário-Educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7.º da Lei 9.766/1998 em conjunto com o estabelecido no § 7.º do art. 212 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional 108/2020. Além disso, deve-se avaliar a possível caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo, estando, também, diretamente relacionadas à execução contínua de políticas públicas educacionais, o que extrapola as funções típicas do magistério (item 181).

d) **recomendar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que modifiquem o indicador do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, para o programa de alfabetização (Objetivo Específico 0433 do Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade), substituindo o indicador bianual do Saeb, pelo anual ICA Nacional, ambos publicados pelo Inep (item 430);

e) **recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que, enquanto não concluídas as integrações sistêmicas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à Plataforma Transferegov.br para a operacionalização dos Termos de Compromisso do PAR/CNCA com execução via Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP), estabeleça, junto às instituições financeiras responsáveis, procedimentos temporários, padronizados e automatizados para o compartilhamento periódico dos extratos bancários das contas específicas mantidas pelos estados beneficiários dos recursos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), destinados à formação por meio do PAtE/PAR, assegurando a disponibilização dessas informações ao MEC e ao FNDE, bem como a rastreabilidade mínima necessária ao acompanhamento da execução financeira dos respectivos termos de compromisso, sem prejuízo da posterior migração para solução estruturante no âmbito do Transferegov.br. (item 483, 'c');

f) **dar ciência ao MEC**, com fundamento no artigo 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

f.1) a ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA, contraria o Decreto 9.203/2017 (art. 17); as orientações dos Referenciais Básicos de Gestão de Risco (Capítulos I, II e III), de Governança



Organizacional (item 3.1.6) e de Avaliação de Governança em Políticas Públicas (item 3.1.7), todos do TCU; e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 (art. 1.º) – (item 129);

f.2) a descrição dos campos ‘localizador’ e ‘região’ como ‘Nacional’, no Siop, contraria o disposto no art.16, IV, § 2º, das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2025 e 2026 (Leis 15.080/2024 e 15.321/2025), bem como o Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025 (item 235).

f.3) as inconsistências identificadas no Relatório de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento de 2025, referentes à parte das ações orçamentárias que integram o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA, consistentes em metas físicas subestimadas (g) e/ou reprogramada (h) em patamar simbólico; reprogramado financeiro (c) não atualizado ou informado como zero; unidade de medida inadequada ou ambígua; e descompasso entre cronograma físico e financeiro (atesto/liquidação vs. produção), podem reduzir a fidedignidade do controle físico-financeiro, em contradição ao disposto nos Manuais do Siop (1 - Orientador do Acompanhamento Físico Financeiro do Orçamento, itens 3.4, 3.4.2, 4.1, 4.2, 4.3 e 7.2; 2- Manual do Módulo do Acompanhamento Orçamentário; e 3 - Manual Técnico do Submódulo Acompanhamento Físico Financeiro, itens 2, 3.2, 3.2.1, 3.5 e 3.7) – (item 262);

f.4) a ausência do estabelecimento de um cronograma sistematizado com a periodicidade de medição e publicação de indicadores da política, representa um movimento contrário à tendência estabelecida nos artigos 4º, II, b) e 9º, I, b) do Decreto 11.558, de 13 de junho de 2023, bem como às orientações do Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 e do Guia Clear – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (FGV CLEAR, 2025) – (item 306); e.

f.5) que o desenvolvimento de indicadores no âmbito do CNCA sem a inclusão de estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos, especialmente aqueles obtidos por meio dos sistemas Avamec, Simec e Simec/Sigef, contraria o disposto na Seção 5.6 do apêndice III.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP (item 387).

g) nos termos do art. 8.º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 556, a (a.1 e a.2), b (b.1 a b.4), c (c.1 a c.7), d e e.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar a maturidade da implementação e o alcance dos objetivos e metas da política pública denominada Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), com ênfase na formação continuada dos educadores, incluindo professores, coordenadores pedagógicos, diretores e outros profissionais da alfabetização. Este trabalho integrará o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) relativo ao exercício de 2026, exigido pelo art. 156 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026 – LDO 2026).

2. Para alcançar os objetivos da fiscalização, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

“[...]”

1) *Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?*

2) *A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?*

3) *Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização sejam planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATES) e com referências de qualidade, capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?”*

3. Passo a sintetizar os resultados da fiscalização, adiantando que, em essência, acompanho as propostas de encaminhamento fornecidas pela AudEducação. Apenas promovo ajustes em alguns itens para maior alinhamento às regras pertinentes da Resolução-TCU 315/2020 e do Regimento Interno do TCU (RITCU), conforme será exposto adiante.

I. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA



4. O Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA, previu articulação de esforços dos entes federativos para garantir a alfabetização ao final do 2º ano do ensino fundamental, tendo como princípios: colaboração federativa, equidade, autonomia pedagógica e valorização dos profissionais da educação.

5. Posteriormente, a instituição da política ganhou *status* legal, com a aprovação da Lei 15.247/2025, que também instituiu o Fórum Nacional do CNCA, presidido pelo Presidente da República e composto por governadores, fortalecendo a governança federativa e os papéis das três esferas de governo.

6. O programa envolveu recursos da União no montante de R\$ 1,9 bilhão (de 2023 a 2025), por meio de repasses aos estados, Distrito Federal e municípios, com o objetivo de assegurar o direito à alfabetização das crianças brasileiras até o 2º ano do ensino fundamental e recompor as aprendizagens dos estudantes do 3º ao 5º ano afetadas pela pandemia de covid-19. Além disso, visa promover a equidade educacional, a valorização e a formação de profissionais e a implementação de sistemas de avaliação e monitoramento que orientem a prática pedagógica e a gestão.

7. Assim, o programa se estrutura em cinco eixos: gestão e governança (mecanismos de coordenação e monitoramento entre os entes); formação de profissionais (ações para formação continuada de professores e gestores); infraestrutura física e pedagógica (distribuição de materiais didáticos); reconhecimento de boas práticas (prêmios e certificações para casos de sucesso); sistemas de avaliação (padrões nacionais de monitoramento da aprendizagem).

8. Para isso, a política requer o envolvimento de todos os entes da federação, cabendo à União o estabelecimento de diretrizes, a indução e a coordenação estratégica dos esforços e o monitoramento do programa, por meio do Ministério da Educação (MEC). Esse ministério coordena o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), que orienta e acompanha as ações, e a Rede Nacional de Articuladores (Renalfa), que envolve profissionais representantes de todos os entes. Além disso, há também os Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec), que planejam e supervisionam a implementação da política nos entes federativos.

9. Os principais produtos do CNCA são: disponibilização de plataforma de formação continuada de profissionais da educação (Avamec Interativo); distribuição de materiais didáticos e pedagógicos; aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb Alfabetização), com padrões nacionais de aprendizagem e avaliações diagnósticas e formativas; premiação com o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização para experiências bem-sucedidas; e investimentos em formação continuada, infraestrutura pedagógica e bolsas para os articuladores da Renalfa.

10. No eixo formação, vale mencionar o apoio técnico-financeiro por meio dos Planos de Ação Territoriais (PATes), que integram o Plano de Ações Articuladas (PAR), nos quais são desenvolvidas ações de formação continuada em todos os estados, envolvendo milhares de profissionais da alfabetização (docentes da educação infantil e do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, coordenadores pedagógicos, diretores escolares e equipe técnica). Nessa frente, destaca-se que houve adesão de 94,5% das redes municipais a pelo menos uma ação de formação oferecida.

11. Com relação à transparência, destaca-se o painel de monitoramento do programa, que contém um conjunto de informações, como: quantitativo de municípios que aderiram ao programa, número de matrículas, resultados do Saeb e dos editais do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização. Em 26/1/2026, o painel indicava adesão de 100% dos municípios ao CNCA. Além disso, todos os estados e o Distrito Federal constituíram seus Ceec's e designaram equipes para a Renalfa Estadual. Quanto ao quantitativo de articuladores, do total de 7.369 vagas disponibilizadas pelo MEC, 7.189 foram efetivamente ocupadas (índice de adesão de 97,6%).

12. Em termos de recursos orçamentários, a assistência técnica e financeira oferecida pela União aos entes no bojo do CNCA é financiada por recursos do Orçamento Geral da União, os quais são repassados pelo FNDE, envolvendo tanto as ações de infraestrutura pedagógica como as bolsas para os articuladores da Renalfa.

13. O objetivo principal do CNCA é garantir que 100% das crianças estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental até 2030, prevendo, como etapa intermediária, a recomposição

das aprendizagens dos alunos do 3º, 4º e 5º anos até 2026. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) elaborou indicador para acompanhamento desse objetivo (Indicador Criança Alfabetizada – ICA), estabelecendo metas anuais para os entes federativos.

II. ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

II.1. Estruturas de governança e gestão

14. Primeiramente, destaco que a fiscalização identificou que a política conta com estruturas de governança e gestão devidamente institucionalizadas quanto à coordenação, ao monitoramento e à avaliação. A atuação conjunta dos entes está respaldada na Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), na Lei 15.247/2025 e no Decreto 11.556/2023, os quais estabelecem instâncias de implementação e monitoramento da política com suas respectivas atribuições e responsabilidades, bem como competências para os entes federativos considerando o princípio constitucional do regime de colaboração dos sistemas de ensino (art. 211 da Constituição Federal de 1988).

15. A figura a seguir, extraída do relatório de fiscalização, ilustra essa estrutura de governança da política (peça 175, p. 23):



16. Outro achado positivo de auditoria é que os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (acordos, convênios, contratos e parcerias) estão adequadamente institucionalizados por meio de normas do MEC e do FNDE²⁸ que: orientam e disciplinam os procedimentos de adesão e execução das estratégias; definem regras para pagamento das bolsas de formação continuada dos articuladores da Renalfa; e estabelecem critérios para transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros repassados aos entes no âmbito do CNCA.

17. Assim, quanto à institucionalização das estruturas de governança e gestão, conforme concluiu a AudEducação: “o conjunto normativo que rege o CNCA especifica claramente as competências, atribuições e prerrogativas de cada ente federado, estabelecendo procedimentos e quais os recursos disponibilizados para o alcance dos objetivos e resultados da política, bem como estabelece as formas de monitoramento e avaliação” (peça 175, p. 24).

18. Além disso, atribuições relativas ao monitoramento e à avaliação da política foram formalmente direcionadas ao Cenac, à Renalfa e a Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB). Essa secretaria é responsável pela alimentação do Painel de Monitoramento do CNCA. A Portaria 1.773/2023 instituiu a Comissão Permanente de Acompanhamento do CNCA (CPA), cujos membros foram designados pela Portaria SEB/MEC 35/2025. Ainda nessa linha, menciona-se também o papel exercido pelo Inep na gestão do indicador da política (ICA).

19. Quanto ao gerenciamento de riscos, no entanto, verificou-se que ainda não há um processo específico, estruturado e contínuo de gestão de riscos, conforme admitido pelo MEC. Com isso, a AudEducação propôs expedir ciência ao MEC quanto à ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA, o que contraria o art. 17 do Decreto 9.203/2017 e orientações contidas em referenciais do TCU sobre gestão de riscos, governança e políticas públicas.

²⁸ Resoluções 5/MEC/PAR, 19/FNDE, e 22/FNDE, todas de 2023.



20. Como o achado não trata propriamente da ocorrência de irregularidade, à luz do inciso II do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, entendo que não cabe expedir o comando na forma de ciência. Julgo mais adequado apenas informar ao MEC a respeito dessa impropriedade.

II.2. Alocação e gestão de recursos

21. Com relação aos recursos necessários à implementação da política, verificou-se que os recursos orçamentários e financeiros estão adequadamente identificados e disponibilizados, bem como os recursos humanos, materiais e tecnológicos, o que propicia a viabilidade operacional da política. No entanto, notou-se falha nos registros de execução orçamentária e financeira do programa em razão da ausência de informações regionalizadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o que impede a análise sobre a alocação dos recursos por localidade, que é importante para avaliar se a destinação dos recursos leva em consideração as necessidades locais e regionais. Diante disso, a AudEducação propõe dar ciência ao MEC quanto à falha. Considerando que a ausência de registro da localidade na execução orçamentária no referido sistema contraria dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16, inciso IV, § 2º, da Lei 15.321/2025), acolho a proposta da AudEducação.

22. Identificaram-se, também, inconsistências nos registros do Siop relativos à execução física-financeira das ações, como metas físicas subestimadas. Por exemplo, na Ação Orçamentária 0509 (Apoio ao Desenvolvimento na Educação Básica – PO 0014), foi prevista, como meta física, o apoio a uma iniciativa, o que também consta do campo “reprogramado”, mas a entrega física efetivamente apurada alcançou 31 iniciativas. Situação similar foi identificada na Ação 0515 (PDDE – Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – PO 000C), com meta inicial e reprogramada de 2.736 escolas apoiadas e realizado no valor de 15.069.

23. Esses achados demonstram falha no cadastro e no acompanhamento das ações ao longo do exercício para ajustar o planejamento físico-financeiro do programa em razão de mudanças significativas na capacidade de entrega e nas dotações orçamentárias inicialmente previstas. Os manuais de orientação para cadastro no Siop orientam a reprogramação quando ocorrerem alterações de cenário que impactam as ações. Diante disso, a AudEducação propõe dar ciência ao MEC sobre a questão. Nesse ponto, como não foi evidenciada a ocorrência de irregularidade, mas sim de impropriedades em face dos manuais e orientações de acompanhamento físico-financeiro do Siop, entendo que é pertinente apenas informar ao MEC a respeito dessas falhas.

24. Outro ponto relevante identificado pela fiscalização foi a utilização de recursos do Salário-Educação para o pagamento das bolsas no âmbito da Renalfa em 2024. Nos exercícios de 2023 e 2025 foi utilizada a fonte 100 (recursos livres da União). O Salário-Educação é uma receita vinculada, instituída pelo art. 212, § 5º, da Constituição Federal, destinada ao financiamento de programas, projetos e ações relacionados à educação básica pública, sendo que essa fonte de recursos não pode ser utilizada para o custeio de despesas de pessoal, conforme disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998.

25. Considerando, no entanto, que não restou esclarecida a natureza das atribuições dos bolsistas para fins de análise da incidência ou não dessa vedação, a AudEducação propõe recomendar ao MEC que realize análise detalhada, acompanhada de parecer jurídico, sobre a regularidade da utilização dessa fonte de recursos para pagamento das bolsas. Acrescenta que tal análise deve abordar a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do Salário-Educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e o custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998 e no § 7º do art. 212 da Constituição Federal. Além disso, deve avaliar se o pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa caracteriza despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo, mas envolvem, também, a execução contínua de políticas públicas educacionais, extrapolando as funções típicas do magistério.

26. Entendo que, dada a relevância da questão e a eventual irregularidade na aplicação dos recursos do Salário-Educação, o Tribunal deve determinar ao MEC que apresente ao Tribunal, em 60 dias, a análise proposta pela AudEducação, a qual deverá ser discutida em processo apartado de natureza de representação, conforme art. 237, inciso VI, e 246 do RITCU.

II.3. Implementação e Monitoramento



27. No que se refere à implementação, a equipe de fiscalização registrou que o programa conta com um processo de acompanhamento contínuo. Porém, o Plano de Monitoramento e Avaliação não apresenta, de forma sistematizada, o cronograma de medição dos indicadores e a periodicidade de apuração e de divulgação, o que prejudica o monitoramento efetivo da política e, também, a transparência. Assim, a equipe de fiscalização propõe dar ciência ao MEC sobre a falha. Entendo, no entanto, que a questão é mais bem endereçada por uma recomendação, por se tratar de oportunidade de melhoria.

28. Como aspecto positivo, registrou-se que o CNCA conta com um painel de monitoramento, com diversos dados sobre a política. Além disso, o MEC divulga relatórios e boletins de monitoramento do programa.

II.4. Alcance de objetivos e metas

29. Destaca-se, primeiramente, o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que mede a eficácia do programa, com metas específicas e objetivas anuais, conforme mencionado anteriormente. No entanto, esse é o único indicador de desempenho do programa. Ainda não foram definidos indicadores de eficiência e de efetividade, o que, segundo o MEC, será analisado no processo de aprimoramento do Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso, ainda neste ano.

30. Quanto ao resultado medido pelo ICA, destaca-se o estado do Ceará, que ocupa a liderança nacional, com o alcance de 84% de crianças alfabetizadas, frente à meta de 64% em 2025.

31. A ausência de indicadores de eficiência compromete a avaliação da racionalidade no uso dos recursos. Com isso, propõe-se recomendar ao MEC que realize estudo para definir o conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, com vistas à instituição de indicadores de eficiência no âmbito do programa.

32. Identificou-se, também, falha nos indicadores no que diz respeito à ausência de estimativa de tempo para implantação e produção de efeitos, o que compromete a sua utilização no monitoramento e na avaliação da política. Diante disso, a AudEducação propõe expedir ciência ao MEC sobre a falha. Também neste caso, não verifico a ocorrência de irregularidade propriamente dita. Assim, entendo que é pertinente apenas informar ao MEC a respeito da impropriedade.

33. Verificou-se, ainda, a coexistência de dois indicadores criados pelo Inep para medir o mesmo resultado (“percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental”), mas que funcionam de formas diferentes. O indicador do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é calculado a cada dois anos por amostragem. Já o ICA é medido anualmente e de forma censitária, sendo, portanto, mais preciso e tempestivo. Ocorre que, no Plano Plurianual 2024-2027 (PPA), o indicador utilizado para monitorar o objetivo da alfabetização é o Saeb, enquanto a gestão do MEC utiliza o ICA no acompanhamento do CNCA.

34. Assim, propõe-se recomendar ao MEC e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que modifiquem o indicador do PPA para adotar o ICA, considerando sua melhor periodicidade e precisão.

II.5. Alinhamento das ações de formação continuada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR)

35. A fiscalização identificou uma baixa utilização de recursos federais no âmbito do PATe/PAR para a formação continuada de profissionais da alfabetização em quatro estados (Amazonas, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina).

36. Apontaram-se como causa para essa situação aspectos como: baixa maturidade dos estados em políticas promovidas em regime de colaboração com municípios, como o caso do CNCA; dificuldades de operacionalização dos cursos nos estados, em razão de limitações de pessoal e administrativas; e dificuldades dos entes para alimentar o sistema do MEC (Simec). O efeito dessa situação é o custo de oportunidade relativo aos recursos paralisados em contas específicas dos estados por dois anos sem aplicação na finalidade da política. Diante disso, acolho as propostas de recomendações ao MEC e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para aperfeiçoar a normatização e o acompanhamento da execução desses recursos, inclusive com a emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira.



37. A fiscalização identificou também que dez estados²⁹ tiveram melhoria de desempenho na alfabetização mesmo com baixa utilização dos recursos do PATE/PAR para a formação de profissionais. Isso pode ser explicado pela utilização de outras fontes de recursos, que não a federal, para a realização das formações, como recursos estaduais e/ou municipais ou pela melhor capacidade de implementação da política por parte desses entes.

38. Por outro lado, identificaram-se três estados³⁰ que não apresentaram melhora no indicador ICA, mesmo utilizando quase a totalidade dos recursos federais para formação continuada. No entanto, é preciso ponderar que vários fatores interferem no indicador, não apenas ações de capacitação, de forma que não é possível atribuir uma relação de causalidade direta entre a utilização dos recursos do PATE/PAR e a melhoria do estado no ICA.

39. Diante disso, conforme proposto pela AudEducação, cabe recomendar ao MEC a implantação de acompanhamento e suporte técnico sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do CNCA (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades para o alcance das metas do ICA, com base em diagnóstico prévio para identificar os principais entraves enfrentados por cada território.

40. Outro achado da fiscalização foi o atraso na realização de ações de formação previstas no PATE/PAR 2024, de forma que diversos estados não conseguiram formar o quantitativo de profissionais que havia sido planejado, o que pode se dever a dificuldades operacionais do CNCA no âmbito estadual e a falhas de articulação entre estados e municípios. Quanto a esse ponto, cabe expedir recomendações ao MEC para melhoria da norma do programa, inclusive para prever a obrigatoriedade de elaboração e apresentação de relatórios de execução do PATE/PAR ao final de cada exercício para fins de acompanhamento, transparência e prestação de contas.

41. O último achado diz respeito à falha no compartilhamento, pelo MEC, de boas práticas pelos entes federados, identificadas no bojo do CNCA. A falha é que não há uma diretriz formal para sistematização e consolidação dessas boas práticas em um único banco de dados. Interessante notar que um dos produtos do CNCA é o Selo Nacional Compromisso Criança Alfabetizada, que visa estimular a melhoria contínua e reconhecer boas práticas no âmbito da alfabetização. Porém, não há uma disseminação das boas práticas que os entes informam para concorrer ao selo.

42. Além de oferecer aprendizado mútuo para os entes, a criação de um repositório de boas práticas poderia contribuir para mitigar o risco de descontinuidade das iniciativas em razão da frequente rotatividade de gestores públicos nos estados e municípios, como resultado das eleições.

43. Considerando os diversos benefícios que o compartilhamento de boas práticas pode fornecer em direção aos resultados almejados pela política, propõe-se recomendar ao MEC a adoção de medidas para compilação e divulgação de experiências bem-sucedidas relacionadas à formação, à gestão e à alfabetização. Por sua pertinência, acolho a proposta.

III. CONCLUSÃO

44. O presente acompanhamento tratou de relevantes aspectos de governança e gestão de política pública que visa universalizar a alfabetização das crianças brasileiras na idade adequada. Considerando a distribuição constitucional de competências na área educacional, a política requer engajamento e conjugação de esforços dos três níveis da federação, sendo que a União exerce papel fundamental, de coordenação estratégica desse processo e de fornecimento de insumos para a atuação dos demais entes.

45. Os resultados da fiscalização revelam um bom nível de institucionalização da política e das suas estruturas de governança, mas também indicam algumas oportunidades de melhoria, as quais são consignadas nas recomendações propostas. Entre as medidas que sugiro ao Tribunal, destaco as recomendações relacionadas à melhoria do compartilhamento de boas práticas, dado o baixo custo e o potencial de contribuir para a redução das diferenças significativas de desempenho entre os estados no indicador (ICA).

²⁹ Acre, Amapá, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, São Paulo, Tocantins, Paraná e Rondônia.

³⁰ Pará, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro.



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 17 de junho de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1537/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.399/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Educação; Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento
4. Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Ministério do Planejamento e Orçamento
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar a maturidade da implementação e o alcance dos objetivos e metas da política pública Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), para fins de composição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; 246 e 250, III, do Regimento Interno do TCU; e 2º, 4º, 9º e 11 da Resolução-TCU 315/2020, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação (MEC) que elabore e apresente ao Tribunal, em 60 dias, análise detalhada, acompanhada de parecer jurídico, para comprovar a regularidade da utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de bolsas da Renalfa, a exemplo do que ocorreu no exercício de 2024, abordando a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do salário-educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998 em conjunto com o estabelecido no § 7º do art. 212 da Constituição Federal, e a possível caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo, estando, também, diretamente relacionadas à execução contínua de políticas públicas educacionais, o que extrapola as funções típicas do magistério;

9.2. recomendar ao MEC que avalie a possibilidade de revisão da Resolução MEC/PAR 5/2023 para:

9.2.1. adequar o tempo de duração ou prazo de vigência do Plano de Ações do Território Estadual (PATE) à execução prática do CNCA, ampliando-o de anual para bianual;



9.2.2. instituir a obrigatoriedade de apresentação, pelos entes estaduais, de relatório anual sobre a execução parcial dos recursos do PATE/PAR Formação, ao final de cada exercício, contemplando o que foi pactuado e entregue aos municípios e o montante de recursos federais e estaduais utilizados, devendo esses relatórios integrar a prestação de contas final do termo de compromisso firmado;

9.2.3. prever a utilização desses relatórios pelo MEC para emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira e a sua divulgação sintetizada por meio de “Boletins de Execução Financeira”, no sítio da política, de modo a fortalecer a transparência e a prestação de contas na aplicação dos recursos públicos;

9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, em articulação com o MEC, avalie a conveniência e a viabilidade de aperfeiçoar o desenho normativo e operacional da estrutura de itens de despesa das ações de formação do PAR 4 vinculadas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA (Resoluções CD/FNDE 4/2020 e 24/2021 e Resolução MEC 2/2024), para:

9.3.1. reduzir a excessiva granularidade na pactuação por item de despesa, por meio de racionalização ou ampliação do rol de itens financiáveis, agrupamento de itens ou simplificação procedimental, quando tecnicamente justificável, sem prejuízo da análise prévia do objeto, da observância das classificações orçamentárias e da finalidade pactuada;

9.3.2. avaliar alternativas normativas ou procedimentais que tornem a reprogramação mais ágil e previsível, preservando a necessária atuação do MEC na análise pedagógica e do FNDE na análise técnico-financeira;

9.3.3. fortalecer parâmetros objetivos, padronização de procedimentos e orientações aos entes federados, de forma a mitigar riscos, facilitar a execução e assegurar a regular prestação de contas;

9.3.4. incrementar a eficiência e a eficácia na execução do conjunto dos recursos transferidos.

9.4. recomendar ao MEC que:

9.4.1. institua um Plano de Execução Assistida junto aos territórios estaduais com dificuldades de gestão para destravar a execução dos recursos financeiros transferidos por meio do PATE/PAR Formação;

9.4.2. estructure e implemente acompanhamento e suporte técnico diferenciado, sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades na melhoria e/ou no alcance das metas do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), devendo tal apoio ser precedido de diagnóstico técnico específico e individualizado para identificação dos principais entraves e condicionantes que impactam o desempenho de cada território;

9.4.3. oriente os estados a replicarem estratégia análoga de apoio técnico aos respectivos municípios, observados os mesmos pressupostos metodológicos, de diagnóstico prévio e de adequação às realidades locais, bem como os princípios da cooperação federativa;

9.4.4. compile e publique, no sítio eletrônico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), um repositório digital nacional, de livre acesso, destinado à divulgação de boas práticas formativas de professores e de sala de aula em alfabetização, incluindo aquelas identificadas nas reuniões da Renalfa, nos relatórios dos articuladores registrados no Simec e as já referendadas por consultorias contratadas (OEI e Unesco), assegurando mecanismos de busca e filtragem por unidade federativa, etapa, temática, eixo da política e resultados alcançados;

9.4.5. induza os estados a desenvolverem e publicarem repositórios digitais de boas práticas formativas de professores e de sala de aula na alfabetização de alunos, com busca e filtros por municípios, temática, eixo da política e resultados, que sejam de livre acesso na *internet*;

9.4.6. utilize os serviços prestados pela consultoria contratada via Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como instrumento para identificar e destacar boas práticas e referenciais de implementação eficaz do CNCA nos estados e municípios;



9.4.7. realize estudo destinado à definição do conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, para instituir indicadores de eficiência no âmbito do programa, os quais deverão estar vinculados a parâmetros claros, objetivos e previamente definidos;

9.4.8. estabeleça um cronograma sistematizado com a periodicidade de medição e a publicação de indicadores da política, em linha com o previsto nos arts. 4º, II, “b”, e 9º, I, “b”, do Decreto 11.558/2023 e com as orientações do Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027;

9.5. recomendar ao MEC e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que modifiquem o indicador do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, para o programa de alfabetização (Objetivo Específico 0433 do Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade), substituindo o indicador bianual do Saeb, pelo anual ICA Nacional, ambos publicados pelo Inep;

9.6. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que, enquanto não concluídas as integrações dos sistemas do MEC e do FNDE à Plataforma Transferegov.br para a operacionalização dos Termos de Compromisso do PAR/CNCA com execução via Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP), estabeleça, junto às instituições financeiras responsáveis, procedimentos temporários, padronizados e automatizados para o compartilhamento periódico dos extratos bancários das contas específicas mantidas pelos estados beneficiários dos recursos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), destinados à formação por meio do PAtE/PAR, assegurando a disponibilização dessas informações ao MEC e ao FNDE, bem como a rastreabilidade mínima necessária ao acompanhamento da execução financeira dos respectivos termos de compromisso, sem prejuízo da posterior migração para solução estruturante no âmbito do Transferegov.br;

9.7. dar ciência ao MEC de que a descrição dos campos “localizador” e “região” como “Nacional” no Siop contraria o disposto no art. 16, IV, § 2º, das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2025 e 2026 (Leis 15.080/2024 e 15.321/2025), bem como o Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025;

9.8. informar ao MEC que:

9.8.1. a ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA contraria o Decreto 9.203/2017 (art. 17), as orientações dos Referenciais Básicos de Gestão de Risco (Capítulos I, II e III), de Governança Organizacional e de Avaliação de Governança em Políticas Públicas, todos do TCU, e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;

9.8.2. foram identificadas inconsistências no Relatório de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento de 2025, referentes à parte das ações orçamentárias que integram o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), que podem reduzir a fidedignidade do controle físico-financeiro do programa, tais como: metas físicas subestimadas e/ou reprogramada em patamar simbólico; reprogramado financeiro não atualizado ou informado como zero; unidade de medida inadequada ou ambígua; e descompasso entre cronograma físico e financeiro;

9.8.3. o desenvolvimento de indicadores no âmbito do CNCA sem a inclusão de estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos, especialmente aqueles obtidos por meio dos sistemas Avamec, Simec e Simec/Sigef, prejudica o monitoramento e a avaliação da política;

9.9. autorizar o monitoramento das recomendações proferidas nesta decisão.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1537-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 003.306/2026-7
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Ministério das Cidades; Município de Porto Grande/AP

SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRANTE DO PLANO DE TRABALHO ESPECIAL DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PORTO GRANDE/AP. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Início este relatório reproduzindo, com ajustes de forma, o relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), o qual contou com a concordância das instâncias diretivas da unidade (peças 40-42):

“Apresentação

1. *A presente auditoria integra o Plano de Trabalho Especial de Transferências Especiais (2020-2024), aprovado pelo Plenário desta Corte por meio do Acórdão 158/2025, de 28/1/2026 e relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 023.001/2025-9, peça 5), organizando-se os trabalhos sob a sistemática de fiscalização de orientação centralizada (Foc), conforme disposições constantes da Portaria-Adplan 2, de 23/8/2010. Tais trabalhos caracterizam-se por execuções descentralizadas e preparação e consolidação de resultados feitas de forma centralizada. No caso em tela, são coordenadas pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), deste Tribunal.*

2. *Analizou-se, no presente relatório, parte da emenda 202444000008, de autoria do Deputado Federal Josenildo Abrantes. Embora a transferência destine recursos para diversos municípios no estado do Amapá, a análise foi delimitada à parcela destinada ao município de Porto Grande/AP, no valor de R\$ 5.075.055,00.*

3. *A relatoria destes autos foi atribuída ao Ministro Jorge Oliveira, por meio de sorteio, nos termos da Resolução-TCU 346/2022, art. 2º, § 2º, de 30/11/2022 (peça 2).*

Introdução e deliberação

4. *As transferências especiais foram criadas pela Emenda Constitucional 105, de 12 de dezembro de 2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal. Desde então, elas tiveram significativo crescimento de valor histórico ao longo dos anos, passando de R\$ 621 milhões em 2020 para aproximadamente R\$ 7 bilhões em 2026, de acordo com a Lei 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026).*

5. *Segundo consulta realizada em março de 2026, os recursos das transferências especiais constituem uma das principais fontes utilizadas pelo Poder Legislativo Federal para a transferência de recursos a estados e municípios, correspondendo a quase 15% das dotações autorizadas para todas as emendas, conforme Painel de Emendas Siga Brasil. De acordo com dados do Portal da Transparência Federal, já foram criadas mais de 4.300 transferências especiais no período de 2020 a 2025, cujo montante efetivamente transferido supera R\$ 26,5 bilhões. Mais de 5 mil municípios, além dos Estados e do Distrito Federal, foram beneficiados.*


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6. As transferências especiais possuíam menor grau de transparência e rastreabilidade dos recursos repassados, não sendo possível, em regra, identificar o objeto executado e seu destinatário final. Dessa forma, apesar da agilidade no repasse desses recursos aos cofres estaduais, municipais e do Distrito Federal, havia dificuldade para avaliar se, quando ou qual bem ou serviço foi entregue à população.

7. Nesse contexto, em atendimento a determinação do Ministro Flávio Dino, o TCU, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) encaminharam ao Supremo Tribunal Federal (STF), em 8/10/2025, a Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, na qual se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão e a fiscalização das transferências especiais realizadas nos anos 2020 a 2024. Além disso, o TCU e a CGU, especificamente, assumiram a responsabilidade de entregar ao STF, até 30/6/2026, os resultados de auditorias realizadas nesse tema.

8. Para o cumprimento do compromisso assumido, o Tribunal aprovou, por meio do Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar (TC 023.0001/2025-9), o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais de 2020 a 2024, o qual tem como objetivos:

i) sistematizar a apresentação de um conjunto de propostas de fiscalização destinadas a atender ao disposto pelo STF; e

ii) garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos, assegurando que as transferências especiais cumpram seus objetivos e beneficiem efetivamente a população.

9. No âmbito do TCU, o referido Plano Especial abrangia a fiscalização em 85 objetos de auditoria, categorizados em: I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; II – Outras aquisições de bens; III – Contratações e locações; IV – Eventos culturais e esportivos; e V – Obras públicas.

10. Entre os objetos de auditoria selecionados, oito estão relacionados a obras públicas de pavimentação e mobilidade urbana, razão pela qual ficaram sob coordenação/execução desta AudUrbana, conforme se discrimina a seguir:

Processo TCU (Relator)	Município	UF	Tipo de obra	Descrição Meta	Valor da meta (R\$)	Nº. Emenda Parlamentar
003.309/2026-6 (Min. Aroldo Cedraz)	Tartarugalzinho	AP	Pavimentação	Pavimentação de ruas	4.000.000,00	202443580002-DORINALDO MALAFAIA
003.306/2026-7 (Min. Jorge Oliveira)	Porto Grande		Pavimentação	Pavimentação asfáltica	5.075.055,00	202444000008-JOSENILDO
004.726/2026-0 (Min. Bruno Dantas)	Várzea Grande	MT	Pavimentação	Recapeamento, microrrevestimento, reperfilamento, pavimentação asfáltica e drenagem	8.848.489,00	202423760008-JAYME CAMPOS
003.304/2026-4 (Min. Bruno Dantas)	Afonso Cunha	MA	Pavimentação	Manutenção de estradas vicinais	2.900.000,00	202442120003-DEP. JOSIVALDO JP
003.308/2026-0 (Min. Augusto Nardes)	Arari		Pavimentação	Recuperação de estradas vicinais	3.000.835,00	202337810002-ZÉ CARLOS
003.307/2026-3 (Min. Jorge Oliveira)	São José	SC	Mobiliário Urbano e Pavimentação	Implantação e manutenção de abrigos de passageiros, pontos de táxi e terminais rodoviários, pavimentação, revitalização e expansão de vias urbanas	5.251.591,94	202337860004-DÁRIO BERGER
004.724/2026-7 (Min. Augusto Nardes)	Cajazeiras	PB	Pavimentação	Pavimentação em vias urbanas do município	500.000,00	202427110008-AGUINALDO RIBEIRO
003.305/2026-0 (Min. Walton Alencar Rodrigues)	Osasco	SP	Pavimentação	Pavimentação, recapeamento, drenagem, calçamento, guias, sarjetas e acessibilidade de vias localizadas	15.000.000,00	202442210001-GIORDANO



11. *Ao final, os resultados dos trabalhos farão parte de relatório consolidador, a ser elaborado pela Seinc no âmbito do TC 023.0001/2025-9, que será encaminhado ao STF para subsidiar os processos que tratam do tema naquela Corte Constitucional.*

Visão Geral do Objeto

12. *As emendas individuais impositivas do tipo transferência especial criadas pela Emenda Constitucional 105, de 2019 (inciso I do art. 166-A), permitem a transferência direta de recursos da União para estados, municípios e o Distrito Federal, por indicação dos parlamentares.*

13. *A criação dessa modalidade de transferência objetivou flexibilizar a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares, permitindo que estados e municípios definissem prioridades locais sem a obrigatoriedade de vinculação a programas específicos do Governo Federal. O repasse desse tipo de emenda não depende da regularidade fiscal do ente federativo destinatário, ou seja, não há exigência de verificação da situação cadastral (Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC e Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin). Além disso, para serem efetivadas, não é necessário celebrar convênios ou outros instrumentos prévios entre a União e os entes beneficiários, que são exclusivamente estados, municípios e o Distrito Federal.*

14. *Os recursos das transferências especiais são transferidos aos entes beneficiários no momento da efetivação do repasse. No entanto, a Constituição Federal (CF) estabelece restrições e diretrizes para a utilização desses recursos. Conforme previsto no inciso III do §2º e no §5º, ambos do art. 166-A da CF, as transferências especiais devem ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiário, sendo que pelo menos 70% devem ser destinados a despesas de capital de natureza não financeira e até 30% podem ser utilizados em despesas de custeio. Isso implica que no mínimo 70% desses recursos devem ser aplicados em investimentos. Adicionalmente, é vedado utilizar esses recursos para pagamento de despesas com pessoal (ativo ou inativo) ou encargos referentes ao serviço da dívida, conforme incisos I e II do §1º do art. 166-A da CF.*

15. *Desde sua criação, as transferências especiais vêm sendo objeto de críticas, tendo sido designadas pela imprensa como ‘Emendas Pix’ devido à agilidade na liberação dos recursos. Um dos principais focos desses questionamentos é a falha de transparência ativa e rastreabilidade na execução desses repasses, o que pode dificultar o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle, aumentando o risco de irregularidades.*

16. *Esses riscos decorreram do fato de que, a partir da promulgação da EC 105, de 2019, houve um vácuo legislativo referente à forma de execução dos recursos oriundos de transferências especiais. Nenhuma das normas editadas depois da criação das emendas especiais exigia explicitamente a prestação de contas sobre a execução dos recursos, nem determinava quem seria responsável para fiscalizar a aplicação. Tais normas estabeleceram, entre outras diretrizes, que a plataforma +Brasil, posteriormente substituída pela Transferegov.br, seria o sistema utilizado para operacionalizar essas transferências (Portaria Interministerial 252, de 19 de junho 2020, e Portaria Interministerial ME/SEGOV 6411, de 15 de junho de 2021).*

17. *Os procedimentos operacionais das transferências especiais são realizados nos sistemas Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop e Transferegov.br. Em 2023, o sistema Transferegov.br, evolução da Plataforma +Brasil, passou a ser a ferramenta centralizada para operacionalizar esses repasses, conforme instituído pelo Decreto 11.271, de 5 de dezembro de 2022. A plataforma integra dados abertos, permitindo o acompanhamento de quem envia e recebe os recursos, bem como a prestação de contas, promovendo maior transparência e controle social.*

18. *Diante da ausência de regulamentação específica e das controvérsias daí decorrentes, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, que estabeleceu diretrizes para a fiscalização das transferências especiais e para a comprovação do cumprimento das vedações e condicionantes constitucionais aplicáveis. Por meio da referida decisão, firmaram-se os seguintes entendimentos:*

a) os recursos das transferências especiais, em conformidade com o disposto no inciso II do § 2º do art. 166-A da CF, pertencerão ao ente federado no momento da efetiva transferência financeira;

b) a fiscalização da regularidade das despesas realizadas na aplicação dos recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas;

c) a fiscalização do cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, estabelecidas nos incisos I e II do §1º; inciso III do §2º; e §5º, todos do artigo 166-A, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União;



d) a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será realizada pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), conforme disciplinado em instrução normativa a ser emitida pelo TCU, dispensando-se a prestação de contas para este fim específico, resguardadas as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização da aplicação dos recursos;

e) o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, enseja que o TCU instaure processo de tomada de contas especial para responsabilização do ente federado pelo débito decorrente de desvio para finalidade irregular ou pela não comprovação da regularidade, com o recolhimento aos cofres da União e aplicação de sanções ao gestor responsável pelo ato infrigente, seja comissivo ou omissivo.

19. O Acórdão 518/2023-TCU-Plenário determinou a elaboração de uma Instrução Normativa para regulamentar, entre outros aspectos, os elementos e informações que deveriam ser inseridos na plataforma Transferegov.br, bem como os respectivos prazos a serem observados pelos entes federados beneficiários das transferências especiais, a fim de que o TCU pudesse fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º do art. 166-A da Constituição Federal.

20. Assim, foi publicada a Instrução Normativa-TCU 93, de 17 de janeiro de 2024, a qual pode ser considerada o primeiro regramento que buscou trazer transparência e estabeleceu prazo para a execução de recursos das transferências especiais, além de regulamentar a forma de prestação de contas dos recursos. Entre as regras previstas na IN-TCU 93, de 2024, podem ser citadas: i) obrigatoriedade de apresentação de plano de trabalho (§ 6º do art. 2º); ii) necessidade de realizar prestação de contas, mediante elaboração de relatório de gestão, que deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br (§ 1º do art. 3º); iii) fixação de prazo para execução dos recursos (incisos I a III do art. 4º); e iv) exigência de conta corrente específica para movimentação dos recursos (§ 5º do art. 2º).

21. A regulamentação trazida pela IN-TCU 93, de 2024 (obrigatoriedade de apresentação de plano de trabalho e relatório de gestão; fixação de prazo de execução dos recursos; exigência de conta corrente específica para movimentar os recursos, com inserção dessas informações e documentos na plataforma Transferegov.br) representou avanço em termos de transparência e rastreabilidade da execução dos recursos de transferências especiais. A partir de então, passou a ser possível identificar o planejamento da ação a ser realizada, a comunicação ao controle social e, especialmente, a visualização completa de como e o que foi executado com os recursos.

22. Depois da publicação da referida IN, outros normativos e medidas foram publicadas, buscando trazer maior transparência e possibilitar rastreabilidade às transferências especiais. Recentemente, foi publicada a Portaria Conjunta MF/MGI nº 15, de 28 de julho de 2025, que 'Dispõe sobre o processo de execução orçamentária e financeira pela União da transferência especial de que trata o art. 166-A, caput, inciso I da Constituição, e estabelece regras de execução da despesa e de transparência a serem observadas por estados, Distrito Federal e municípios'.

23. Em decisão monocrática de 2/12/2024, referendada pelo Plenário do STF, proferida no âmbito Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, o Ministro Flávio Dino reiterou a exigência de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho, inserido no Transferegov.br, como condição para liberação de novas 'emendas PIX', fixando prazo de sessenta dias para regularização dos planos relativos a exercícios anteriores, sob pena de suspensão e apuração de responsabilidades. Foi estabelecido, ainda, que o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas das transferências especiais compete ao TCU, sem prejuízo da atuação colaborativa dos tribunais de contas locais, cabendo à CGU a fiscalização e à Polícia Federal a investigação. Também foi fixado prazo para que o TCU verificasse o registro dos planos de trabalho na plataforma, conforme a IN-TCU 93, de 2024.

24. Esse contexto evidencia a relevância da atuação do Tribunal na temática das transferências especiais, para fins de verificar a correta execução desses recursos, assim como para fornecer ao STF informações que subsidiem a atuação da Corte Constitucional no julgamento da ADPF 854.

Emenda 202444000008, de autoria do Deputado Federal Josenildo Abrantes, com recursos destinados a Porto Grande/AP

25. Nessa conjuntura, analisa-se, no presente relatório, parcela da emenda 202444000008, de autoria do Deputado Federal Josenildo Abrantes. Embora a transferência contemple diversos municípios, a análise foi delimitada aos recursos destinados ao município de Porto Grande/AP, no valor de R\$ 5.075.055,00.



26. Conforme consta no portal *Transferegov*, tanto a classificação orçamentária da despesa como o objeto da emenda foram definidos como pavimentação asfáltica. Ademais, registrou-se que o prazo previsto para as intervenções é de janeiro de 2025 a janeiro de 2027.

27. Nesse contexto, o portal apresenta que foram definidas seis metas. Todavia, na descrição de cinco delas há referência a um arquivo PDF, no qual, entre outras questões, a Prefeitura Municipal de Porto Grande solicita a prestação de contas ao Sr. José Maria Bessa de Oliveira devido à execução de verbas oriundas de transferências especiais à época em que o referido agente ocupou o cargo de prefeito municipal. No presente trabalho, foi fiscalizada a 'Meta 1 – Pavimentação asfáltica', para o qual consta no portal a meta de 8.000 toneladas de pavimentação asfáltica.

Importância Socioeconômica

28. As referidas obras de pavimentação se relacionam com um conjunto de ações que, conforme divulgado por órgãos responsáveis, objetivam impulsionar o escoamento da produção local e diminuir os custos do transporte, além de reforçar a integração regional, fortalecer o acesso a serviços básicos e fomentar a economia local.

Objetivos e questões de auditoria

29. Esta auditoria de conformidade, parte integrante do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais de 2020 a 2024, assim como os demais trabalhos que o integram, teve por objetivos:

- a) comprovar a execução do objeto previsto no plano de ação elaborado pelo ente receptor dos recursos; e/ou
- b) verificar a regular utilização dos recursos, segundo a Constituição Federal, a Lei de Licitações e Contratos e outros diplomas legais ou infralegais aplicáveis.

30. O trabalho foi realizado no período de 16/3/2026 a 10/4/2026 e teve como escopo fiscalizar uma amostra de transferências especiais realizadas no período de 2020 a 2024 cujo plano de ação tivesse por aplicação a categoria 'Obras Públicas'.

31. Cabe destacar que, por ser uma FOC, a matriz de planejamento foi padronizada para aplicação por todas as equipes executoras, de maneira a permitir a identificação de situações semelhantes e facilitar a consolidação dos resultados, e contemplou as seguintes questões de auditoria:

Parte I – Rastreabilidade

1. A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

Parte II – Execução Financeira

2. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

Parte III – Licitação e Contratação

4. A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução Física e Contratual

5. A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

Metodologia utilizada

32. Os trabalhos que integram o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais foram realizados pela sistemática de FOC, disciplinada pela Portaria-Adplan 2, de 2010, coordenada pela Seinc e com a participação das Unidades de Auditoria Especializadas em Contratações; Saúde; Tomada de Contas Especial; Energia Elétrica e Nuclear; e Infraestrutura Urbana e Hidrica.

33. Entre os critérios de auditoria utilizados, destaca-se a IN-TCU 93, de 2024, leis que disciplinam licitações e contratos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2023 e 2024, decisões do STF na ADPF 854 e a Constituição Federal.

34. Para a seleção da amostra a ser auditada, optou-se por escolher primariamente municípios em vez de emendas, considerando que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um município e abranger diversas categorias de despesa. Auditar uma emenda por completo poderia exigir conhecimentos e técnicas diversos, o que traria dificuldades à composição das equipes.

35. A seleção geral foi feita pelas unidades de auditoria especializadas responsáveis pela coordenação técnica em conjunto Seinc e os secretários do TCU nos estados, observando as seguintes etapas:

- a) foram identificadas todas as transferências realizadas a municípios, tendo como objeto de aplicação, declarado nos respectivos planos de trabalho, as seguintes categorias: I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; II – Outras aquisições de bens; III – Contratações e Locações; IV – Eventos culturais e esportivos; e V – Obras Públicas;



- b) em cada categoria, os municípios foram classificados em ordem decrescente de prioridade, a partir de uma combinação dos seguintes critérios: maiores valores per capita transferidos, menores IDH, maiores proporções do valor transferido sobre a arrecadação própria e menores índices de desempenho na gestão das transferências discricionárias e legais da União (IDTRU-DL);
- c) a ordem de prioridade dos municípios foi ajustada mediante a aplicação de critérios de risco;
- d) foram considerados de menor grau de risco os municípios auditados anteriormente pelo TCU ou por outros órgãos de controle; e
- e) foram efetuados ajustes na priorização para que fosse incluída amostragem de diversos entes na seleção.

36. Compõem a amostra desta auditoria um objeto, do tema 'Pavimentação Asfáltica' e categorizado como 'Obra Pública', que contempla a seguinte transferência especial:

Transferência especial	Ente beneficiário	Valor (R\$)	Finalidade	Objeto (ou meta) fiscalizado
202444000008	Porto Grande/AP	5.075.055,00	Urbanismo/Infraestrutura	Pavimentação asfáltica

37. Com o objetivo de obter informações pormenorizadas sobre o uso dos recursos provenientes da emenda em tela, foram realizadas interações com a Prefeitura Municipal de Porto Grande (PMPG), o que incluiu envio de ofícios solicitando registros e documentos que comprovassem a aplicação dos recursos.

38. O contato inicial com a PMPG foi realizado por meio do Ofício 0073/2025-TCU/AudUrbana (peça 11), em 17/12/2025. Em resposta, o órgão municipal informou desconhecer a documentação solicitada e que havia solicitado maiores informações ao Sr. José Maria Bessa de Oliveira, prefeito à época do recebimento e execução da emenda parlamentar, mas que não obteve retorno até aquela data (peça 13).

39. Ressalte-se que ao longo da fase de planejamento e após interlocução com o município auditado, em função de as informações prestadas pelo município darem conta de que não havia registro da aplicação dos recursos da emenda parlamentar, sendo que a prefeitura não soube informar sequer o tipo de objeto executado, concluiu-se que o deslocamento da equipe até o município não possibilitaria a obtenção de novas evidências, de forma que o trabalho foi realizado sem inspeção no local.

40. No decorrer da auditoria, foram requisitadas informações acerca da movimentação da conta corrente específica que recebeu os valores da emenda, pois foram identificadas transferências para conta corrente municipal, assim como pagamentos às empresas RV Comércio, LGA Serviços e Libras Construções, de titularidade de particulares. A PMPG respondeu em 9/3/2026, por meio do Ofício 037/2026 – DICONV/PMPG (peça 18).

41. Adicionalmente, foi realizado o exame de documentos técnicos, incluindo informações acerca da emenda presente no portal Transferegov, como planos de trabalhos e movimentações bancárias da conta específica que recebeu os recursos, assim como aqueles enviados pelo ente municipal.

Limitações inerentes à auditoria

42. Entre as limitações inerentes à presente auditoria, constatou-se insuficiência de documentação disponibilizada pelo jurisdicionado, que alegou não dispor de registros de eventos associados ao objeto da emenda em tela. Nesse sentido, conforme exposto anteriormente, a Prefeitura Municipal de Porto Grande relatou desconhecer qualquer documentação referente à aplicação dos recursos da emenda 202444000008 pelo gestor responsável à época, acrescentando que solicitou esclarecimentos ao referido agente público, sem ter tido resposta até o momento.

43. Ainda, ao complementar de forma extemporânea as informações prestadas, tendo encaminhado documentação relativa aos pagamentos feitos à empresa RV Comércio, impediu que a equipe vistoriasse no local eventual pavimentação realizada, uma vez que inicialmente informara desconhecer qualquer obra realizada com os recursos da emenda.

Volume de recursos fiscalizados

44. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de **R\$ 5.075.055,00**.

Benefícios estimados da fiscalização

45. Entre os benefícios estimados deste trabalho destaca-se o aumento da expectativa de controle.

46. Por fim, registra-se que o presente trabalho observou as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 4000 e, no que coube, ISSAI 3000), as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União/NAT (Portaria-TCU 280, de 2010) e os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26, de 2009).



Achados de auditoria

A.1. Transferências irregulares entre contas bancárias

47. Constatou-se que os recursos recebidos por meio de emendas foram transferidos para contas bancárias tanto de titularidade do município quanto de terceiros sem aparente relação com o objeto financiado pelos recursos da emenda analisada, em desconformidade com o art. 83, inciso II e § 4º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), que estabelece que a destinação e o objeto de gastos devem ser indicados. Tampouco foi observado o art. 106 da referida lei, o qual dispõe que os pagamentos realizados devem estar sujeitos à identificação, por CPF ou CNPJ, do beneficiário final da despesa.

48. O presente achado foi classificado como irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade (IGC), pois, conforme disposto no art. 150, §1º, inciso VI da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026), entende-se necessário citação ou audiência de responsáveis, ao mesmo tempo que a irregularidade não se enquadra nos incisos IV ou V do referido artigo.

49. Identificou-se na análise da movimentação financeira dos recursos oriundos da emenda parlamentar 202444000008 a realização de transferências bancárias para três CNPJs de titularidade de particulares, conforme registrado na tabela abaixo. Diante disso, a equipe de auditoria buscou verificar a relação dessas transferências com o objeto da emenda, bem como buscar documentação comprobatória que justificasse essas transações.

Tabela 5: valores transferidos a empresas

BENEFICIÁRIO	VALOR (R\$)
LGA SERVICOS LTDA	57.100,20
LIBRAS CONSTRUcoes LTDA	964.347,07
R V COMERCIO SERVICOS LTDA	3.999.593,00

Fonte: EPP (peça 26)

50. A respeito das transferências bancárias, foi enviado ofício à PMPG solicitando informações sobre essas movimentações. Em resposta, por meio do Ofício nº 037/2026 – DICONV/PMPG (peça 18), o município respondeu que não foram localizadas documentações referentes a duas das empresas destinatárias de transferências.

51. Em consulta à plataforma Transferegov constatou-se que o ente municipal discriminou o banco, a agência e a conta corrente em que foram depositados esses recursos, conforme registrado na peça 27, tendo, assim, observado o disposto no art. 83, inciso I da Lei 14.791/2023, o qual prevê que os recursos das transferências especiais devem ser depositados em conta corrente específica.

52. Na sequência, conhecidos esses dados bancários, foram exportados os extratos da conta por meio de ferramentas disponibilizadas nos portais do Transferegov e do Observatório de Controle TCU (EPP). O arquivo resultante foi anexado por meio das peças 26 e 28.

53. Na conta específica indicada pelo município de Porto Grande foi analisado o valor de R\$ 5.075.055,00 recebido por meio de emenda parlamentar. Constatou-se que, entre outras transferências, foram enviados R\$ 424.700,00 para uma conta municipal. Todavia, o mesmo valor foi devolvido à conta por meio de duas transferências, em 6/11/2024 e 23/12/2024.

Tabela 6: movimentação da conta específica de Porto Grande

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	AGÊNCIA E CONTA	VALOR (R\$)
23/12/2024	TED/DOC/TEV/OB	R V COMERCIO SERVICOS LTDA	AG: 1902 CC: 12787	134.834,00
06/11/2024	TED/DOC/TEV/OB	R V COMERCIO SERVICOS LTDA	AG: 1902 CC: 12787	280.000,00
18/10/2024	TED/DOC/TEV/OB	LGA SERVICOS LTDA	AG: 8122 CC: 2844	57.100,20
03/10/2024	TED/DOC/TEV/OB	R V COMERCIO SERVICOS LTDA	AG: 1902 CC: 12787	1.200.000,00
25/09/2024	TED/DOC/TEV/OB	R V COMERCIO SERVICOS LTDA	AG: 1902 CC: 12787	1.372.475,00
11/09/2024	TED/DOC/TEV/OB	LIBRAS CONSTRUcoes LTDA	AG: 3101 CC: 3981	964.347,07
06/09/2024	TED/DOC/TEV/OB	R V COMERCIO SERVICOS LTDA	AG: 1902 CC: 12787	1.012.284,00
16/08/2024	TED/DOC/TEV/OB	MUNICIPIO DE PORTO GRANDE	AG: 3990 CC: 5200	424.700,00
Subtotal				5.324.340,27

Fonte: EPP (peça 26)

Obs: Os débitos foram superiores ao valor da emenda pois foram recebidas duas transferências, em 6/11/2024 e 23/12/2024, que creditaram R\$ 424.700,00 à conta.

54. O envio de valores a contas municipais, de caráter geral, inviabiliza o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos provenientes da emenda e os investimentos previstos, conforme jurisprudência



pacífica deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2758/2020-TCU-Plenário e do Acórdão 597/2019-TCU-Segunda Câmara. Por outro lado, deve-se reconhecer que houve recomposição do mesmo valor de R\$ 424.700,00 à conta, devolvido por meio de duas transferências, conforme exposto anteriormente.

55. Portanto, uma vez que os valores foram restituídos à conta específica, propõe-se que seja dada ciência à Prefeitura Municipal de Porto Grande quanto à infração da vedação de utilização de contas de passagem na execução das emendas especiais. Desse modo, seria observada a normativa que regula o tema, entre eles a decisão proferida pelo STF no âmbito da ADPF 854, em 8/5/2025, segundo a qual os arts. 8º e 10º da Lei Complementar 210/2024 devem ser interpretados no sentido de que as contas específicas devem constituir fonte única da movimentação financeira associada à execução dos recursos de emendas parlamentares. Por fim, o exposto também foi informado no Comunicado nº 18/2025, da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI).

56. Quanto às transferências bancárias a empresas particulares a equipe de auditoria buscou informações sobre os beneficiários dos repasses. Em uma primeira abordagem, as certidões negativas indicaram a inexistência de impedimentos formais para participação em licitações, de modo que se precedeu ao levantamento de informações acerca da capacidade técnica dessas empresas.

57. Nesse sentido, quanto ao porte, a Libras Construções e a RV Comércio são classificadas como empresas de pequeno porte, enquanto a LGA Serviços é classificada como microempresa, segundo consta em página da Receita Federal (peças 29 a 31). Não menos importante, consulta à base do CAGED indicou que as três empresas, juntas, registram cerca de 65 vínculos trabalhistas, entre contratações e desligamentos, nos últimos cinco anos (peça 32).

58. Diante dessas constatações, a equipe de fiscalização oficiou a Prefeitura Municipal de Porto Grande solicitando informações sobre a contratação dessas empresas. Em resposta, o órgão municipal enviou o Ofício 037/2026 – DICONV/PMPG (peça 18), ao qual foram anexados os registros referentes à empresa RV Comércio. Todavia, **a prefeitura alegou que não foi localizada documentação relacionada às empresas Libras Construções e LGA Serviços.**

59. Primeiramente, foram analisados os documentos referentes à RV Comércio, anexados aos autos por meio das peças 19 e 20. Neles, constam instrumentos como atas de registros de preços, pregão, contratos e convênios da prefeitura com a referida empresa, com a finalidade de aquisição de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ).

60. Entre eles, destacam-se a Ordem de Fornecimento de Materiais 01/2024 (peça 19, p. 7) – referente à Ata de Registro de Preços 07/2024 e ao Pregão Eletrônico 40/2023 – no montante de R\$ 3.999.593,00, correspondente ao total repassado à empresa por meio da conta específica; e o Pregão 40/2023 (peça 19, p. 8), em que é previsto o valor de quase R\$ 14 milhões para a contratação de CBUQ. Por fim, o Convênio 023/2022 (peça 19, p. 284) e o Contrato 277/2023 (peça 19, p. 157) somam, juntos, o valor de mais de R\$ 11 milhões. Em outros documentos da PMPG, como processos de despesa e notas de empenho (peça 19, p. 37, 68, 106 e 136), nota-se que foi reservada para obras de pavimentação a dotação de R\$ 5.075.000,00, valor equivalente ao recebido por meio da emenda parlamentar 202444000008 em tela.

61. Ora, esse valor de dotação, equivalente ao valor da emenda parlamentar, forneceu indícios de que foram planejados – inclusive quantitativamente – gastos com pavimentação, objeto do plano de trabalho.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Figura 1: Ordem de Fornecimento 01/2024, com valor total correspondente ao transferido à RV Comércio por meio da conta específica da emenda (R\$ 3.999.593,00)



ESTADO DO AMAPÁ
MUNICÍPIO DE PORTO GRANDE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO GRANDE

ORDEM DE FORNECIMENTO DE MATERIAIS N.º 01/2024 – PMPG					
ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N.º 07/2024-PMPG					
PREGÃO ELETRÔNICO SRP N.º 40/2023- PMPG					
O Prefeito Municipal de Porto Grande, através da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano – SEMIDUR, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o contido no processo N.º 2005.08602/2023, AUTORIZA a empresa abaixo indicada a disponibilizar dentro dos prazos contidos na Ata de Registro de Preços N.º 07/2024-PMPG, no Pregão Eletrônico N.º 40/2023-PMPG e seus anexos, constantes no objeto abaixo discriminado, em conformidade com o preço registrado na ata e apresentado em sua proposta de preços, firmado com esta Prefeitura, originário da licitação acima referenciada, os quais juntamente com as condições estabelecidas nas peças da licitação, passam a fazer integrante desta ordem.					
OBJETO: AQUISIÇÃO DE CONCRETO BETUMINOSO A QUENTE (CBUQ), COM 50/70 PARA O MUNICÍPIO DE PORTO GRANDE, ATRAVÉS DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.					
EMPRESA: R V COMERCIO & SERVICOS LTDA					
CNPJ N.º: 33.947.831/0001-24					
VALOR DA CONTRATAÇÃO: Pela presente Ordem de Execução de Serviços, ora contratados, a contratante pagará à contratada, o valor total de R\$ 3.999.593,00 (três milhões, novecentos e noventa e nove mil, quinhentos e noventa e três reais), o preço e referente a:					
ITEM	DESCRIÇÃO/ ESPECIFICAÇÃO	Unidade De Medida	Qtd	V. Unit	V.Total
01	MASSA ASFÁLTICA CBUQ, TIPO CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE.	TON	5974	R\$ 669,50	R\$ 3.999.593,00
CONDIÇÃO DE PAGAMENTO: Os critérios de pagamentos são aqueles discriminados na CLÁUSULA SÉTIMA da Ata De Registro De Preços N.º 07/2024-PMPG					
PRAZO: O prazo máximo para a entrega do objeto desta ordem esta discriminado na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA da Ata De Registro De Preços N.º 07/2024-PMPG					
DAS DESPESAS: As despesas decorrentes da presente Ordem correrão à conta do:					
Unidade: 110701 – Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano; Programa: 26.782.0501.3132.0000; Pavimentação e Recuperação de Vias Urbanas e Rurais; Atividade Econômica: 4.4.90.51.00; Obras e Instalações.					
Fonte de Recurso: 100.035 – Emenda Especial					
Porto Grande/AP, 16 de agosto de 2024.					
 José Maria Bessa de Oliveira PREFEITO MUNICIPAL					
 IVALDO DE OLIVEIRA COSTA Secretário Interino Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano Decreto n.º 1682/2023-GAB/PMPG					

Fonte: Peça 19, p. 7


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Figura 2: Pregão 40/2023


**ESTADO DO AMAPÁ
MUNICÍPIO DE PORTO GRANDE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO GRANDE**

**ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 07/2024-PMPG
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 40/2023-PMPG
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2005.08602/2023
VALIDADE: 12(doze) meses**

A Prefeitura Municipal de Porto Grande/AP, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ(MF) 34.925.206/0001-44, por intermédio da Prefeitura Municipal de Porto Grande/AP, situada à Rodovia Perimetral Norte, s/nº - Centro, Porto Grande - AP, representada neste ato pelo prefeito Sr. JOSÉ MARIA BESSA DE OLIVEIRA, brasileiro, solteiro, CI. 1397681 2ª via CPF. 260.632.802-78, considerando o julgamento da licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para REGISTRO DE PREÇOS nº 40/2023-PMPG, RESOLVE registrar os preços da(s) empresa(s) indicada(s) e qualificada(s) nesta ATA, de acordo com a classificação por ela(s) alcançada(s) e na(s) quantidade(s) cotada(s), atendendo as condições previstas no edital, sujeitando-se as partes às normas constantes na Lei nº 10.520/2002; Dec. Nº 10.024/2019; no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 e suas alterações posteriores; LC 123/2006 e suas alterações posteriores e subsidiariamente a Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, e em conformidade com as disposições a seguir:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Aquisição de concreto betuminoso a quente (CBUQ), com 50/70 para o município de Porto Grande, através do Sistema de Registro de Preço, de acordo com as especificações e condições constantes no Termo de Referência.

CLÁUSULA SEGUNDA - DOS ITENS E VALORES REGISTRADOS POR FORNECEDOR

O preço registrado é de **R\$ 13.390.000,00 (treze milhões, trezentos e noventa mil reais)**, as especificações do objeto e as demais condições ofertadas na(s) proposta(s) são as que seguem:

EMPRESA REGISTRADA: R V COMERCIO & SERVICOS LTDA, CNPJ: 33.947.831/0001-24, com sede na Avenida Doutor Diógenes Silva, Nº393, bairro Trem, Macapá/AP, neste ato representado pelo sr. RAFAEL VELOSO DIAS, brasileiro, solteiro, empresário, RG: 108523/PTCAP e CPF nº 765.657.692-49, residente e domiciliado No Condomínio Residencial Mônaco, bairro Pedrinhas, quadra Rua 6, casa nº 1, Macapá/AP

CONTATOS

FONE: (96) 98145-5315/ e-mail: elderodriguesmcp@hotmail.com

ITEM	DESCRIÇÃO/ ESPECIFICAÇÃO	Unidade De Medida	Qtd	V. Unit	V.Total
01	MASSA ASFÁLTICA CBUQ. TIPO CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE.	TON	20.000	R\$ 669,50	R\$ 13.390.000,00
Valor Global R\$ >>>>>>>>				R\$ 13.390.000,00	

Não existe na presente ata, empresas no cadastro reserva

CLÁUSULA TERCEIRA - DA VALIDADE DOS PREÇOS

- 1 - A presente Ata de Registro de Preços terá validade por 12 (doze) meses contados a partir da sua assinatura.
- 2 - Durante o prazo de validade desta Ata de Registro de Preços, a CONTRATANTE não estará obrigada a adquirir os produtos citados na Cláusula Primeira exclusivamente pelo Sistema Registro de Preços, podendo fazê-lo

Fonte: Peça 19, p. 8

Figura 3: Processo de despesa e nota de empenho com dotações de valor equivalente à



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



PREFEITURA MUNICIPAL PORTO GRANDE

Estado de AMAPÁ

PROCESSO DA DESPESA

Nº 3100002

NOME R V COMERCIO & SERVICOS LTDA

ASSUNTO Pedido gerado a partir do resultado da Licitação de Registro de Preços:
 229028/23 - Ano Mod.: 2023 - Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO - Nº
 Mod.: 40 - Mod. Formatada: 40 - AQUISIÇÃO DE CONCRETO
 BETUMINOSO A QUENTE (CBUQ), COM 50/70 PARA O MUNICÍPIO DE
 PORTO GRANDE

REQUISIÇÃO

DOTAÇÃO		11	PODER EXECUTIVO	
		110701	Secretaria de Infraestrutura, Desenvol.Urbano	
		26.782.0501.1032.00	Pavimentação e Recuperação de Vias Urbanas e Rurais	
		4.4.90.51.91	OBRAS EM ANDAMENTO	
Dotação Atual	Saldo Anterior	Empenhado Até Data	Valor	Saldo Atual
5.075.000,00	2.690.241,00	2.384.759,00	1.614.834,00	1.075.407,00

Data Vencimento

emenda


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 PREFEITURA MUNIC DE PORTO GRAND ROD PERIMETRAL NORTE S/N 34925206/0001-44			
NOTA DE EMPENHO		OR - Ordinário	3100002 / 2024
NOTA DE EMPENHO Nº	3100002	FICHA: 757	DATA: 03/10/2024
LICITAÇÃO: PREGÃO ELETRÔNICO		229028/23	REQUISIÇÃO Nº:
NOME: R V COMERCIO & SERVICOS LTDA		33.947.831/0001-24	CÓDIGO: 5022
ENDEREÇO: Avenida Doutor Diogenes Silva		MACAPA	
1 Recursos do Exercício Corrente 05 TRANSFERÊNCIAS E CONVÊNIOS FEDERAIS-VINCULADOS 706 Transferências Especial da União (Exerc. Corrente) 100 GERAL TOTAL 035 EMENDA ESPECIAL			
CÓDIGO	CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA EMPENHADA		
11	PODER EXECUTIVO		
11 07 01	Secretaria de Infraestrutura, Desenvol. Urbano		
4.4.90.51.91	OBRAS EM ANDAMENTO		
26.782.0501.1032.0000	Pavimentação e Recuperação de Vias Urbanas e Rurais		
DOTAÇÃO	EMPENHADO ATÉ A DATA	VALOR DESTA EMPENHO	SALDO ATUAL
5.075.000,00	2.384.759,00	1.614.834,00	1.075.407,00
VALOR A SER PAGO R\$		1.614.834,00	
DESCRIÇÃO DO MATERIAL E/OU SERVIÇO			
Pedido gerado a partir do resultado da Licitação de Registro de Preços: 229028/23 - Ano Mod.: 2023 - Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO - Nº Mod.: 40 - Mod. Formatada: 40 - AQUISIÇÃO DE CONCRETO BETUMINOSO A QUENTE (CBUQ), COM 50/70 PARA O MUNICÍPIO DE PORTO GRANDE			
ITEM	CÓDIGO	DESCR.	QTD UNID VLR UNIT R\$ TOTAL
1	001.001.195	MASSA ASFÁLTICA CBUQ, TIPO CONCRETO	2.412 TON 669,50 1.614.834,00
SOMA			1.614.834,00
um milhão, seiscentos e quatorze mil, oitocentos e trinta e quatro reais *****			
EMPENHO AUTORIZADO EM 03/10/2024  José Maria Bessa de Oliveira Prefeito Mun. Porto Grand CPF Nº 030.602.883-03 A DESPESA REFERENTE A ESTE EMPENHO Nº 3100002/2024, EM 03/10/2024, NÃO FOI PROCESSADA, ENCONTRANDO-SE EM ORDEM PARA PAGAMENTO.			

Fonte: Peça 19, p. 106 e 136 (destaque nosso)

62. Nesses documentos também foram listados comprovantes bancários e documentos auxiliares da nota fiscal eletrônica (DANFE) relativos a repasses à RV Comércio, nos valores de R\$ 11.282.556,54 e R\$ 10.867.722,54, respectivamente. Os comprovantes de transferências bancárias têm como origem diversas contas. Todavia, foram evidenciadas todas as transações que tiveram como origem a conta específica da emenda parlamentar e como destino a RV Comércio.

63. Por fim, no 'Anexo 2' enviado pela PMPG, foram relacionados uma série de boletins de medição, inclusive com fotografias das intervenções (peça 20, p. 30, 66, 134, 194, 283, 423). Todavia, não foi incluída a descrição do local das intervenções, tampouco utilizado referencial de coordenadas geográficas, o que impossibilita a adequada caracterização do local de execução das obras.

64. Encerrada a análise das transferências à RV Comércio, seria realizado exame das transações destinadas às empresas LGA Serviços e Libras Construções, no valor total de R\$ 1.021.447,27. Todavia, conforme exposto anteriormente, a PMPG informou não possuir registro dessas transferências, **ocasionando a situação de transferência injustificada de verbas públicas a particulares estranhos ao objeto.**

65. Essa movimentação financeira que não foi destinada à execução do objeto configura afronta ao art. 83, § 4º, da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024), o qual define que o ente deve comprovar a utilização do recurso na execução do objeto. Não foi justificada transferência de valores a esses agentes que não possuem contrato relacionado ao objeto da emenda.

66. Ainda com parâmetros na LDO 2024, foi violado o disposto no art. 83, inciso II, que estabelece que a destinação e o objeto de gastos devem ser indicados pois, no caso concreto, houve transferência de recursos às contas de empresas sem relação ou contrato com o objeto da emenda. Esses pagamentos tampouco



observaram o art. 106, **caput** e inciso II, que estabelecem que os pagamentos realizados devem estar sujeitos à identificação, por CPF ou CNPJ, do beneficiário final da despesa, de fornecedor ou prestador de serviço relacionado ao objeto.

67. Conforme discriminado na tabela contendo extrato da conta bancária em tela, essas transferências ocorreram durante o ano de 2024, no qual o Sr. José Maria Bessa de Oliveira ocupava o cargo de prefeito municipal. A PMPG afirmou que solicitou ao então gestor a prestação de contas desses dispêndios, mas alegou que não obteve resposta até o momento.

68. Em linha, o achado encontra paralelo na auditoria TC 006230/2025-TCE/AP (peça 33), realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP), que registrou, entre outros, a 'ausência de mecanismos de governança e controle interno, desorganização administrativa do município e descumprimento do dever de prestar contas'. Entre os objetos daquele trabalho, foi auditada a execução da Emenda Parlamentar 202326750001 pelo município de Porto Grande, para a qual também houve achados de auditoria que indicaram insuficiência na prestação de informações.

69. Entre os apontamentos da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas estadual, registrou-se que, conforme consignado em comunicação da PMPG (Ofício Circular 001/2025-DICONV/PMPG), as secretarias municipais informaram a inexistência de registros e documentos sobre a execução, planejamento e prestação de contas da referida emenda, apontando também a ausência de transição documental entre gestões – ocorrência semelhante à verificada no presente caso.

70. Nesse sentido, a auditoria pontuou que, conforme relatado pela Divisão de Contratos e Convênios (DICONV) e pela Controladoria e Procuradoria Geral do Município, a atual gestão estava formalmente ciente das omissões e da falta de documentação. E que, ainda assim, não foram adotadas medidas administrativas para apuração das responsabilidades e saneamento das lacunas informacionais.

71. Entre as conclusões da auditoria, apontou-se a existência fragilidades significativas na estrutura de governança do município. Destacou, entre eles, a insuficiência na divulgação de dados, não apresentação de relatório de gestão final e de documentação comprobatória de aplicação de recursos, assim como fragilidades nos instrumentos de planejamento e controle da aplicação dos recursos oriundos de transferência especial.

72. Ao final do trabalho, entre as propostas de encaminhamento, foi sugerida a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), em razão da omissão do fornecimento de informações e documentos pelo município de Porto Grande, ainda que tenham sido realizadas requisições formais da equipe de auditoria e notificação do Conselheiro Relator, pois não foi comprovada a regular aplicação dos recursos provenientes da Emenda Parlamentar 202326750001, auditada pelo Tribunal de Contas Estadual.

73. Portanto, em comparação com o caso atual, verifica-se que persistem as deficiências na prestação de contas e na falta de transparência no uso dos recursos. Tal problema crônico, juntamente com a reiteração na omissão da responsabilização, constitui fragilidades para a verificação da aplicação de verbas públicas, além de riscos de ocorrência de ilegalidade, desvio de finalidade e danos ao erário. Logo, deve ser reforçada a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle, transparência e responsabilização.

74. Essas transações financeiras para empresas que não possuem aparentem relação com o objeto da emenda não foram justificadas, o que contraria dispositivos da LDO 2024, entre eles o art. 83, inciso II e §4º, assim como o art. 106, **caput** e inciso II. Embora não haja identificação de enriquecimento ilícito, a ausência de comprovação da aplicação de parte dos recursos recebidos pela emenda 202444000008 configura a ocorrência de dano ao erário.

75. Desse modo, após análise do achado de auditoria em tela, conclui-se pela proposta de responsabilização do Município de Porto Grande pela transferência de R\$ 1.021.447,27, oriundos da emenda parlamentar 202444000008, às empresas LGA Serviços e Libras Construções sem a devida prestação de contas.

76. Logo, como encaminhamento do presente achado, propõe-se a conversão destes autos em tomada de contas especial (TCE) para, com arrimo nos arts. 10, §1.º, e 12, incisos I e II, da LOTCU c/c o art. 202, incisos I e II, do RITCU, promover a citação do Município de Porto Grande/AP (CNPJ 34.925.206/0001-44) a fim de que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional o montante de R\$ 1.021.447,27, atualizado até a data do efetivo recolhimento, em razão de haver-se beneficiado de recursos da transferência especial 202444000008 para pagamento de despesas cujo vínculo com a Meta 1 prevista no Plano de Ação 09032024-074760/2024 não foi comprovado.

A.2. Deficiências na caracterização e no detalhamento do plano de ação

77. Verificou-se falta de objetividade e detalhamento do plano de ação apresentado pelo município. Entre as principais deficiências, houve descrição genérica do objeto – definido apenas como 'pavimentação



asfáltica', apresentação de metas carentes de especificações qualitativas e/ou quantitativas, assim como não foram especificadas coordenadas ou localizações de vias a serem pavimentadas com os recursos das emendas. O serviço de pavimentação asfáltica objeto da Meta 1 teve sua unidade indicada como 'tonelada', o que prejudica a transparência e o controle dos serviços executados.

Figura 4: Dados da Meta 1, expressa em toneladas

Meta do Executor

Dados da Meta 1

Descrição (Obrigatório)
PAVIMENTAÇÃO ASFALTICA

Unidade (Obrigatório) Quantidade (Obrigatório) Meses Previstos (Obrigatório)
TONELADA 8.000 24

Valores (R\$)

Natureza	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendimento	Doação
Custeio	0,00	0,00	0,00	0,00
Investimento	5.075.050,00	0,00	0,00	0,00

Dados Básicos

Executor

Executor ⓘ

34.925.206/0001-44 - MUNICÍPIO DE PORTO GRANDE

Detalhamento do Objeto de Execução (Obrigatório)

PAVIMENTAÇÃO ASFALTICA

Texto com detalhamento do objeto a ser atendido.
Caracteres restantes: 4978

Fonte: Transferegov, em consulta em 10/4/2026 (peça 21)

78. Como desdobramento, não foi possível identificar com clareza o objeto, suas características ou local de execução, o que comprometeu a rastreabilidade do uso das verbas provenientes das emendas especiais. Essa situação encontrada é contrária ao disposto no art. 16, inciso IV e § 2º, no art. 137, inciso III e no art. 157 da Lei nº 14.791/2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (LDO/2024).

79. O presente achado foi tipificado como Falhas/Impropriedades, pois as impropriedades apontadas não atendem à conceituação de irregularidade grave contida no art. 150, §1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026), uma vez que não foram encontrados indícios de danos relacionados ao achado, tampouco existem fundamentos suficientes para realização de audiência de responsáveis.

80. Na página do Transferegov referente à parcela da emenda 202444000008 recebida pelo município de Porto Grande, foi disponibilizado o Plano de Ação 09032024-074760/2024, que possui 'pavimentação asfáltica' como objeto, conforme registrado na peça 22. No caso em tela, foi estabelecida uma única meta, sem qualquer detalhamento qualitativo ou quantitativo dos objetivos pretendidos, o que dificulta o planejamento, a previsibilidade, o acompanhamento e a medição dos eventos da intervenção.

81. No mesmo endereço eletrônico foi anexado o arquivo 'CARTA DE NOTIFICAÇÃO Nº 001/2025-DICONV SEMAD PMPG' (peça 23), datado de 21/7/2025, de autoria da Divisão de Contratos e Convênios (DICONV) da Prefeitura de Porto Grande e endereçado ao Sr. José Maria Bessa de Oliveira, que ocupou o cargo de prefeito do município entre 2017 e 2024. No documento, são solicitados, entre outros, documentação que comprove a execução orçamentária e financeira relacionada às emendas especiais recebidas no período de 2021 e 2024, para as quais foram identificadas pendências na prestação de contas.

82. Essa lista contemplou 22 planos de ações da página do Transferegov, para os quais o valor total de investimentos provenientes de emendas ultrapassa R\$ 30 milhões. Por fim, cabe destacar que, entre essas pendências, foi listada a emenda 202444000008 em análise neste relatório, que é a de maior valor, superando R\$ 5 milhões.

83. Na aba 'Análises' do sistema Transferegov referente à emenda em tela, pareceres do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério de Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) indicam a carência de



objetividade do plano. Nesse sentido, o parecer do MF procedeu à devolução do plano para reformulação e adequação do número de finalidades, o qual excedia a quantidade de metas informadas (peça 24).

84. No mesmo sentido, o MIDR consignou a necessidade de definir a natureza da intervenção, pois a meta não contemplava o tipo de obra a ser executado. O parecer do órgão complementou, ainda, ser necessário definir quantitativamente a unidade a ser medida, em extensão ou área, de modo a permitir a mensurabilidade do produto, assim como especificar a localização geográfica das intervenções (peça 25). A necessidade de indicar as coordenadas geográficas é essencial para o adequado acompanhamento de obras, conforme indicado por este Tribunal por meio dos Acórdãos 2.281/2023 e 978/2006, ambos do Plenário do TCU.

85. Essa falta de objetividade configura afronta ao art. 16, inciso IV, da LDO 2024, que exige a identificação da localização mais detalhada possível. Ademais, não foi observado o § 2º do referido artigo, que define que deve ser estabelecida a relação entre a despesa e o resultado obtido. Esses fatores, atrelados à falta de clara definição do objeto e de sua finalidade fragilizam a transparência e a fiscalização das entregas, comprometendo a efetividade do gasto público.

86. Em desdobramento das deficiências do Plano de Ação 09032024-074760/2024, cujas análises dos ministérios supervisores ainda não concluíram por sua aprovação (peça 34), em que pese a continuidade de sua execução, bem como da situação informada pela atual gestão municipal quanto à inexistência de documentos, não há na plataforma os relatórios de gestão parciais exigidos nos termos do art. 3º, *caput*, e § 1º da IN-TCU 93/2024, conforme registrado na peça 35. Como em 18/10/2024 houve o último crédito bancário, os relatórios parciais são devidos a contar de 30/6/2025 (fim do primeiro semestre após o depósito bancário das verbas da emenda PIX).

87. Contudo, em que pese a ausência dos relatórios de gestão configurar uma irregularidade, ao considerar-se o encadeamento lógico dos atos administrativos, é forçoso reconhecer que as deficiências do plano de ação, e sua consequente não aprovação, antecedem a possibilidade de haver relatórios de gestão, o que, associado à proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial ao final deste trabalho dispensaria, excepcionalmente, encaminhamento adicional quanto à ausência dos relatórios de gestão, sendo suficiente, por ora, a expedição de ciência quanto a esta questão.

88. Em conclusão, propõe-se que seja dada ciência à Prefeitura Municipal de Porto Grande quanto às deficiências na caracterização e detalhamento do plano de ação da emenda, possibilitando, assim, melhor execução do controle e prestação de contas públicas.

CONCLUSÃO

89. A presente auditoria teve como objeto a execução de metas referentes às obras de pavimentação pelo município de Porto Grande/AP custeadas com recursos da Emenda Parlamentar (EP) 202444000008, nos termos do Plano de Ação 09032024-074760/2024.

90. A fiscalização foi balizada pelas questões de auditoria expostas no parágrafo 31, que refletiram nos achados de auditoria registrados neste relatório: o achado A.1, que tratou de transferências irregulares de recursos entre contas bancárias; e o achado A.2, o qual abordou deficiências na caracterização e no detalhamento do plano de ação. Nesse sentido, a análise de parte das questões foi prejudicada pela limitação de auditoria devido à insuficiência de documentação, em conjunto com o exposto no achado de auditoria A.2.

91. Em relação ao **achado de auditoria A.1**, a análise das movimentações financeiras evidenciou transferências de recursos oriundos da EP 202444000008 para contas de titularidade de terceiros sem comprovação de vínculo com a execução do objeto pactuado. Nesse contexto, houve o envio de R\$ 1.021.447,27 às empresas LGA Serviços Ltda. e Libras Construções Ltda., para as quais o ente municipal não apresentou qualquer documentação comprobatória, caracterizando fragilidade na gestão e no controle dos recursos públicos.

92. Adicionalmente, verificou-se a utilização indevida de conta de passagem, embora tenha havido, em momento posterior, a devolução dos valores à conta específica. Todavia, frisa-se que o envio de recursos de contas específicas a contas intermediárias compromete a fiscalização do nexo de causalidade entre as verbas recebidas e sua efetiva aplicação, em ofensa à legislação de regência.

93. Constatou-se também a existência de fragilidades na apresentação de documentos relativos às transferências à empresa RV Comércio Serviços Ltda, identificada como uma das destinatárias dos recursos oriundos da emenda em tela. Em linha com o achado A.2, apontou-se a falta de identificação precisa dos locais nos quais as intervenções foram realizadas, notadamente quanto à ausência de informações georreferenciadas, o que prejudica o acompanhamento e a fiscalização das obras, circunstância comprovada nesta fiscalização, uma vez que a manifestação extemporânea quanto aos pagamentos à empresa RV Comércio Serviços Ltda,



associada à informação inicialmente prestada pela PMPG de que não saberia indicar os objetos executados com os recursos da emenda 202444000008, resultou na ausência de visita da equipe de fiscalização ao local de execução das obras.

94. Foram indicadas, ainda, deficiências estruturais nos mecanismos de governança, controle interno e prestação de contas do município, evidenciadas principalmente pela inexistência de registros e pela reiteração de omissões já apontadas por outros órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado do Amapá. A persistência desse cenário revela risco elevado de ocorrência de irregularidades, inclusive desvio de finalidade e dano ao erário, além de comprometer a transparência e a **accountability** na gestão dos recursos provenientes de transferências especiais.

95. No tocante ao arcabouço normativo, restou caracterizada a inobservância aos arts. 83, incisos II e § 4º, e 106, **caput** e inciso II, da Lei nº 14.791/2023 (LDO/2024), que exigem a vinculação dos gastos ao objeto da transferência, a comprovação da aplicação dos recursos e a adequada identificação do beneficiário final da despesa. Ademais, a utilização de contas de passagem contraria normas aplicáveis às transferências especiais, entre elas a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 854 (julgada em 8/5/2025) e sua interpretação dos arts. 8º e 10º da Lei Complementar nº 210/2024, bem como afronta a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos 2.758/2020-TCU-Plenário e 597/2019-TCU-Segunda Câmara.

96. Diante disso, será proposta a conversão dos autos em tomada de contas especial em desfavor do Município de Porto Grande/AP.

97. No que tange ao **achado de auditoria A.2**, foram abordadas deficiências na caracterização e no detalhamento do plano de ação.

98. As evidências demonstraram que o plano de ação vinculado à emenda em tela apresenta fragilidades relevantes quanto à sua objetividade, detalhamento e mensurabilidade, notadamente pela descrição genérica do objeto, ausência de metas quantificáveis e falta de indicação precisa da localização das intervenções. Em linha, verificou-se que essas deficiências já haviam sido apontadas por órgãos responsáveis pela análise do plano, sem que houvesse, até o momento da auditoria, a devida correção por parte do ente beneficiário.

99. Essas deficiências inviabilizam a adequada identificação do escopo da ação governamental, comprometendo a rastreabilidade dos recursos públicos e dificultando o acompanhamento, o controle e a avaliação dos resultados alcançados. Ademais, evidenciam fragilidades nos mecanismos de planejamento e governança da gestão municipal, especialmente no que se refere à observância das normas estabelecidas na legislação vigente, como a necessidade de vinculação entre despesa e produto, assim como a adequada caracterização das ações financiadas com recursos de emendas.

100. No tocante ao arcabouço normativo aplicável, restou caracterizada a inobservância ao art. 16, inciso IV, e § 2º, bem como ao art. 137, inciso III, e ao art. 157, todos da Lei nº 14.791/2023 (LDO/2024), os quais exigem a adequada identificação da localização das ações, a vinculação entre a despesa realizada e o resultado pretendido, e a correta caracterização do objeto das transferências.

101. Ademais, a ausência de detalhamento mínimo e de elementos que permitam a mensuração e o acompanhamento físico das intervenções contraria o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, consubstanciado, entre outros, nos Acórdãos 2.281/2023 e 978/2006, ambos do Plenário do TCU, que ressaltam a importância da indicação das coordenadas geográficas em relatórios ou registros fotográficos para a correta fiscalização de obras públicas.

102. Ainda, não há na plataforma os relatórios de gestão parciais exigidos nos termos do art. 3º, **caput**, e § 1º da IN-TCU 93/2024. Como em 18/10/2024 houve o último crédito bancário, os relatórios parciais são devidos a contar de 30/6/2025 (fim do primeiro semestre após o depósito bancário das verbas da emenda PIX). Não obstante, considerando a ausência de indícios de dano ao erário decorrente deste achado e de elementos suficientes para responsabilização individual, o achado foi classificado como falha/impropriedade (F/I). Ainda assim, a manutenção dessas deficiências pode comprometer a transparência e a efetividade do gasto público, além de aumentar o risco de ocorrência de irregularidades em fases subsequentes da execução.

103. Desse modo, para o achado A.2, foi proposto que seja dada ciência à Prefeitura Municipal de Porto Grande quanto às deficiências na caracterização e no detalhamento do plano de ação da emenda, bem como quanto à ausência dos relatórios de gestão na plataforma Transferegov.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

104. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:



a) com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 (LOTUCU), no art. 252 do Regimento Interno do TCU (RITCU) e no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014, a conversão destes autos em **tomada de contas especial** (TCE) para, com arrimo nos arts. 10, §1.º, e 12, incisos I e II, da LOTCU c/c o art. 202, incisos I e II, do RITCU, promover a **citação do Município de Porto Grande/AP**, CNPJ 34.925.206/0001-44, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional o montante de R\$ 1.021.447,27, atualizado monetariamente desde 18/10/2024 (dia do último crédito bancário) até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em razão da realização de transferência de recursos oriundos da Emenda Parlamentar (EP) 202444000008 para empresas cuja relação com a execução do objeto da emenda não foi comprovada, em afronta aos arts. 83, inciso II e § 4º, e 106, **caput** e inciso II, da Lei nº 14.791/2023 (LDO/2024), conforme exposto no achado A.1;

b) **dar ciência**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da RES-TCU 315/2020, à Prefeitura Municipal de Porto Grande/AP de que:

a.1 a transferência de recursos da conta específica de transferências especiais para contas intermediárias ofende o disposto nos arts. 8º e 10º da Lei Complementar 210/2024, segundo interpretação do STF por meio de determinação constante no ADPF 854;

b.1 a caracterização e o detalhamento deficientes do plano de ação 09032024-074760/2024 e de suas metas fere o disposto no art. 16, inciso IV e § 2º, no art. 137, inciso III e no art. 157 da LDO/2024; e

c.1 a ausência dos relatórios de gestão parciais na plataforma Transferegov prejudica a transparência na aplicação dos recursos recebidos pelo município e o exercício do controle da Administração Pública, em ofensa ao disposto no art. 3º, **caput**, e § 1º da IN-TCU 93/2024.”

2. O Secretário do TCU no Estado do Amapá emitiu o seguinte parecer sobre a matéria (peça 43):

“Trata-se de auditoria sobre os recursos recebidos pelo município de Porto Grande, do estado do Amapá, mediante transferências especiais destinadas a obras de pavimentação asfáltica.

Atuo nos presentes autos na qualidade de Secretário do TCU no Estado do Amapá, nos termos do art. 21, inciso IX, da Resolução-TCU 373/2024, do art. 7º, incisos I e II, da Portaria-SRI nº 2/2025, e da Portaria Conjunta SEGEPRES/SEGECEX nº 01/2026, para manifestação quanto aos aspectos de contexto regional e local relacionados ao objeto fiscalizado.

A Secretaria do TCU no Estado do Amapá participou das etapas de planejamento e execução das fiscalizações – entre as quais a presente auditoria – que fazem parte do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar), oferecendo contribuições relacionadas ao conhecimento da realidade local ou à interlocução institucional. A referida participação teve por objetivo contribuir para que a auditoria pudesse considerar aspectos relevantes das realidades regional e local, notadamente aqueles relacionados às características socioeconômicas do território do ente fiscalizado.

Na fiscalização, foram identificadas irregularidades graves que revelam a ausência de comprovação da boa e regular gestão de verbas públicas, ensejando a proposta de conversão dos autos em Tomada de Contas Especial (TCE). Registra-se que o município de Porto Grande é de pequeno porte, com cerca de 17.848 habitantes (Censo 2022), caracterizado por reduzido nível de desenvolvimento socioeconômico e elevada dependência de transferências intergovernamentais.

É imperativo destacar o impacto das irregularidades no contexto da realidade local. O relatório de auditoria evidenciou a transferência injustificada de R\$ 1.021.447,27 para as empresas LGA Serviços Ltda. e Libras Construções Ltda., desacompanhada de qualquer documentação comprobatória. Além disso, a utilização de unidades de medida inadequadas (toneladas) e a ausência de coordenadas geográficas no plano de ação inviabilizam a aferição física do benefício à população, comprometendo a transparência ativa exigida pela LDO 2024 e pela IN-TCU 93/2024.

No contexto regional do Amapá, a prefeitura de Porto Grande apresenta um histórico preocupante de desorganização administrativa e descumprimento do dever de prestar contas, uma vez que a atual gestão municipal apontou pendências de comprovação da execução de despesas em outros 22 planos de ação que superam R\$ 30 milhões em investimentos (itens 81 e 82 do relatório de fiscalização).

A não comprovação da aplicação dos recursos públicos, detalhada no achado A.2 do relatório, impacta negativamente o quadro de subdesenvolvimento socioeconômico da região, uma vez que vultosos recursos federais são movimentados sem o devido nexo causal com as melhorias de infraestrutura urbana pretendidas.



As informações acima são apresentadas com a finalidade de situar os achados da auditoria no contexto regional e institucional em que se deu a execução dos recursos, contribuindo para uma compreensão mais abrangente das circunstâncias locais, sem prejuízo das conclusões técnicas consignadas pela equipe de auditoria.

Diante do exposto, encaminho os autos ao Exmo. Ministro Relator.”

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste colegiado a auditoria de conformidade realizada no Município de Porto Grande/AP, a fim de avaliar a execução de parcela da emenda 202444000008, de autoria do Deputado Federal Josenildo Abrantes, destinada à pavimentação asfáltica, no valor de R\$ 5.075.055,00, conforme Plano de Ação 09032024-074760/2024.

2. A fiscalização integra o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais do TCU, aprovado pelo Acórdão 158/2026-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), em cumprimento à determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, que estabeleceu diretrizes voltadas à ampliação da transparência, da rastreabilidade e do controle na execução desses recursos.
3. As transferências especiais decorrem de emendas parlamentares individuais impositivas, previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, incluído por meio da Emenda Constitucional 105/2019, que alocam recursos diretamente a estados, ao Distrito Federal e a municípios, independentemente da celebração de convênio ou de instrumento similar.
4. Por se tratar de fiscalização de orientação centralizada (FOC), avaliaram-se aspectos padronizados, relativos à rastreabilidade dos recursos; à conformidade da execução orçamentária e financeira com as condicionantes constitucionais previstas no art. 166-A da Constituição, com os planos de aplicação e com as exigências normativas aplicáveis; à regularidade dos processos licitatórios ou contratações diretas; e à execução física dos objetos.
5. Inicialmente, ao ser indagada sobre a aplicação dos montantes recebidos pelo município por meio da transferência em análise, a prefeitura municipal registrou que não detinha documentação comprobatória da execução dos recursos e que havia solicitado informações ao Sr. José Maria Bessa de Oliveira, prefeito à época da execução da emenda parlamentar.
6. No entanto, posteriormente, a prefeitura encaminhou documentação relativa aos pagamentos feitos à empresa RV Comércio, que recebeu a maior parte dos recursos da emenda em análise, totalizando R\$ 3.999.593,00, conforme extrato da conta corrente específica. O montante restante foi utilizado em pagamentos às empresas LGA Serviços (R\$ 57.100,20) e Libras Construções (R\$ 964.347,07), para os quais não foram identificados documentos de suporte.
7. A equipe de fiscalização registrou os seguintes achados e conclusões:
 - i) movimentação indevida de recursos entre a conta corrente específica da emenda e uma conta municipal, o que prejudica o estabelecimento de nexo causal entre os recursos da emenda e os investimentos realizados e caracteriza inobservância dos arts. 8º e 10º da Lei Complementar 210/2024, segundo interpretação do STF constante na ADPF 854;
 - ii) detalhamento insuficiente do plano de ação apresentado pelo município para utilização dos recursos da emenda, considerando deficiências como: descrição genérica do objeto (apenas “pavimentação asfáltica”); apresentação de metas sem especificações qualitativas e/ou quantitativas; e ausência de indicação da localização das vias a serem pavimentadas. Essa situação impediu a identificação clara das características do objeto e do local de execução, o que comprometeu a rastreabilidade do uso das verbas provenientes das emendas especiais, contrariando o disposto nos arts. 16, inciso IV e § 2º, 137, inciso III e 157 da Lei 14.791/2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (LDO 2024);
 - iii) realização de transferências de valores da conta corrente específica da emenda para as empresas LGA Serviços e Libras Construções, totalizando R\$ 1.021.447,27, sem comprovação de



conexão com o objeto previsto no plano de ação, em afronta ao art. 83, § 4º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

8. Com isso, a unidade especializada propôs a expedição de ciências à unidade jurisdicionada sobre os achados da fiscalização e a conversão dos autos em tomada de contas especial para promover a citação do Município de Porto Grande/AP, com relação à realização de transferência de recursos oriundos da emenda parlamentar em questão para empresas cuja relação com a execução do objeto da emenda não foi comprovada.

9. O Secretário do TCU no Estado do Amapá apresentou considerações sobre o contexto regional e local do objeto fiscalizado, destacando que se trata de município pequeno, com apenas cerca de 17.848 habitantes, e com alta dependência de transferências federais e estaduais. Além disso, informou que a prefeitura de Porto Grande/AP tem dificuldades administrativas, inclusive quanto ao cumprimento do dever de prestar contas, com pendências de comprovação da execução de despesas em outros 22 planos de ação que superam R\$ 30 milhões em investimentos.

10. Em essência, estou de acordo com a proposta, razão pela qual adoto os fundamentos do relatório como razões de decidir, sem prejuízo de tecer alguns comentários e sugerir ajuste no encaminhamento, como explicitado adiante.

11. Sobre a movimentação de parte dos recursos da conta específica para uma conta corrente do município, destaco que, conforme consignado na decisão proferida pelo STF no âmbito da ADPF 854 (em 8/5/2025), toda a movimentação financeira da execução dos recursos das emendas especiais deve ser centralizada nas contas específicas. Transcrevo trecho da decisão (p. 8):

“é incompatível com o requisito constitucional da rastreabilidade (art. 163-A da CF) que os recursos provenientes de ‘emendas PIX’ sejam recebidos em uma conta bancária e pulverizados/diluídos por meio de transferências a outras contas dos entes públicos (‘contas de passagem’) - como detectado pela CGU -, favorecendo a realização de gastos dissociados da finalidade do repasse”

12. Esse entendimento se baseou no disposto nos arts. 8º e 10º da Lei Complementar 210/2024, que exigem do ente beneficiário das emendas individuais impositivas a indicação no sistema Transferegov.br da agência bancária e da conta corrente específica em que os recursos serão depositados e movimentados, sendo considerado hipótese de impedimento de ordem técnica o não atendimento dessa exigência. Ademais, também se inspira na jurisprudência deste Tribunal em casos similares, como, por exemplo, o Acórdão 794/2021-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes).

13. Porém, como o montante foi devolvido à conta específica posteriormente, concordo com a AudUrbana que cabe apenas expedir **ciência** ao município no intuito de evitar novas ocorrências dessa natureza em outras transferências especiais, nos termos dos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

14. Quanto às deficiências identificadas no plano de ação da emenda em análise, primeiramente, a legislação de referência exige adequada identificação da localização das ações, vinculação entre a despesa realizada e o resultado pretendido, e caracterização do objeto das transferências, como se depreende dos dispositivos da LDO/2024 abaixo transcritos:

“Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2024 e nos créditos adicionais e a sua execução deverão: (...)

IV - indicar a localização geográfica da despesa no nível mais detalhado possível, por meio do subtítulo, sem prejuízo de outras formas de regionalização do gasto, de que trata o § 2º.

(...)

Art. 137. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa;

Art. 157. A elaboração e a aprovação dos Projetos de Lei Orçamentária de 2024 e dos créditos adicionais, e a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com os princípios da publicidade e da clareza, além de promover a transparência da gestão fiscal e permitir o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.”

15. A jurisprudência desta Corte também indica a necessidade de detalhamento da execução de recursos federais, inclusive com indicação das coordenadas geográficas no caso de obras públicas, de



forma que seja possível o acompanhamento físico das ações (Acórdão 2.281/2023-Plenário, Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

16. Quanto à insuficiência do detalhamento do plano de trabalho apresentado, lembro que o STF determinou, na ADPF 854/DF, a inclusão, no Transferegov, e a aprovação desses planos pelo Poder Executivo Federal (ministério setorial) para todas as transferências, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas.

17. Verificou-se, ainda, o descumprimento do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93/2024, pois os relatórios de gestão não foram publicados na plataforma Transferegov.br como exigido pela norma, o que compromete a transparência da aplicação desses recursos.

18. Além de representarem ofensa a disposições legais e regulamentares e irem de encontro a determinações do STF na ADPF 854/DF, essas falhas impedem a vinculação direta entre a emenda e o respectivo objeto e comprometem a transparência da sua execução perante órgãos de controle e a sociedade.

19. Assim, em linha com a proposta da AudUrbana, cabe dar **ciência** ao município acerca dessas falhas.

20. Com relação às transferências de valores da conta corrente específica da emenda para as empresas LGA Serviços e Libras Construções, o ente municipal não apresentou nenhuma documentação comprobatória dessas despesas, no valor total de R\$ 1.021.447,27, de forma que não há comprovação de vínculo dos pagamentos com a execução do objeto pactuado.

21. Essa situação contraria dispositivos da LDO 2024, notadamente os arts. 83, inciso II e § 4º, e 106, *caput* e inciso II, que assim dispõem:

“Art. 83. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar no Transferegov.br, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo:

(...)

II - a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto.

(...)

§ 4º O ente beneficiário de transferência especial deverá comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transferegov.br até 31 de dezembro de 2024, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização administrativa, cível e penal do gestor.

(...)

Art. 106. Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União abrangidos pela Seção I e pela Seção II estão sujeitos à identificação, por CPF ou CNPJ, do beneficiário final da despesa.

§ 1º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte de convenientes ou executores, somente será realizada se atendidos os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência; e

II - desembolsos por meio de documento bancário, por intermédio do qual se faça crédito na conta bancária de titularidade do fornecedor ou do prestador de serviços, ressalvado o disposto no § 2º.” (grifei).

22. Assim, a AudUrbana concluiu pela ocorrência de dano ao erário em razão da ausência de comprovação da aplicação dessa parte dos recursos da emenda 202444000008, propondo converter o processo em tomada de contas especial, para citar o município para que apresente alegações de defesa ou recolha o respectivo valor aos cofres do Tesouro Nacional.

23. Concorro com essa proposta, mas acrescento que a situação da execução da pavimentação prevista no plano de ação, que fundamentou o pagamento à empresa RV Comércio, também deve ser verificada como etapa preliminar no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado. Isso porque não foi possível comprovar a efetiva execução do objeto, já que nem sequer há informação sobre o local de execução da obra. Além disso, a unidade especializada deve avaliar a necessidade de citar, além do município, o ex-prefeito ou outros agentes municipais que atuaram na execução integral dos recursos financeiros da emenda. Ou seja, nos termos do art. 197 do Regimento Interno do TCU – RITCU, deve-se apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, considerando a integralidade da parcela da emenda em questão, diante das irregularidades verificadas na auditoria.



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 tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1538/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.306/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Ministério das Cidades; Município de Porto Grande/AP
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade realizada no Município de Porto Grande/AP, a fim de avaliar a execução de parcela da emenda 202444000008, de autoria do Deputado Federal Josenildo Abrantes, destinada à pavimentação asfáltica, no valor de R\$ 5.075.055,00, conforme Plano de Ação 09032024-074760/2024;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 47 da Lei 8.443/1992, 202 e 252 do Regimento Interno do TCU, 41 da Resolução-TCU 259/2014 e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência ao Município de Porto Grande/AP de que:

9.1.1. a transferência de recursos da conta específica de transferências especiais para contas intermediárias ofende o disposto nos arts. 8º e 10º da Lei Complementar 210/2024, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal em decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF;

9.1.2. a caracterização e o detalhamento deficientes do plano de ação 09032024-074760/2024 e de suas metas fere o disposto no art. 16, inciso IV e § 2º, no art. 137, inciso III, e no art. 157 da LDO/2024;

9.1.3. a ausência dos relatórios de gestão parciais na plataforma Transferegov prejudica a transparência na aplicação dos recursos recebidos pelo município e o exercício do controle da Administração Pública, em ofensa ao disposto no art. 3º, *caput* e § 1º, da IN-TCU 93/2024;

9.2. converter estes autos em tomada de contas especial (TCE) para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, em razão da não comprovação da execução física do objeto previsto na meta 1 do Plano de Ação 09032024-074760/2024 e da realização de transferência de recursos oriundos da emenda parlamentar para empresas cuja relação com a execução do objeto da emenda não foi comprovada, em afronta aos arts. 83, inciso II e § 4º, e 106, *caput* e inciso II, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024);

9.3. comunicar esta decisão ao Município de Porto Grande/AP, ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP) e à Controladoria Regional da União no Estado do Amapá (CGU-AP); e

9.4. arquivar os autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1538-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC-003.288/2026-9

Natureza: Auditoria

Unidades: Municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. RECURSOS DE EMENDAS INDIVIDUAIS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL (EMENDAS PIX). FRAUDES EM LICITAÇÕES. SUPERFATURAMENTO. INEXECUÇÃO CONTRATUAL E PAGAMENTO POR BENS NÃO ENTREGUES. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA IRREGULAR COM PERDA DE RASTREABILIDADE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS (TRANSEREGOV.BR). CRIAÇÃO DE PROCESSOS APARTADOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL E DE REPRESENTAÇÃO PARA TRATAR DAS IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos aos Municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA, em 2021, 2023 e 2024, por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, conhecidas como “emendas PIX”, para aquisição de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares.

2. Reproduzo a seguir o teor principal do Relatório de Fiscalização 41/2026, elaborado por equipe da AudSaúde (peça 188), o qual obteve anuência do corpo diretivo da unidade (peças 189 e 190):

“I - APRESENTAÇÃO

1. *Este relatório refere-se à auditoria de conformidade, realizada nas Prefeituras Municipais de Portel, Acará, Santarém e Vitória do Xingu, todas no estado do Pará, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio das **Emendas Parlamentares 202332600003, 202121520003, 202422630004 e 202444570011**, respectivamente, definidas como emendas individuais do tipo transferência especial, popularmente conhecidas como Emenda PIX, relacionadas, aos seguintes códigos dos Planos de Ação: 09032023-032405/2023, 09032021-009635/2021, 09032024-064858/2024 e 09032024-066483/2024.*



2. Esta auditoria tem como antecedente decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em 2/12/2024, na ADPF 854-DF; e, por meio da Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão e a fiscalização das transferências especiais criadas nos anos 2020 a 2024.

3. De acordo com o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, que embasou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, foram selecionadas as seguintes categorias para compor o objeto das fiscalizações, a saber: (i) compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; (ii) outras aquisições de bens; (iii) contratações e locações; (iv) eventos culturais e esportivos; e (v) obras públicas.

4. A categoria de objeto que ficou a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) foi a compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.

II – INTRODUÇÃO

II.1 – Deliberação que originou o trabalho

5. Em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 023.001/2025-9), realizou-se a presente auditoria de conformidade, com o objetivo de comprovar a execução do objeto previsto no plano de ação elaborado pelo ente recebedor dos recursos; e/ou verificar a regular utilização dos recursos, segundo a Constituição Federal, a Lei de Licitações e Contratos e outros diplomas legais ou infralegais aplicáveis.

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1 – Emendas parlamentares e alocação de recursos para ações e serviços públicos do SUS

6. As emendas parlamentares consistem em propostas de modificação no orçamento anual, apresentadas, no âmbito do Congresso Nacional, por deputados federais e senadores, durante o processo de análise e votação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nos termos do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição da República da Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), podem ser incluídas emendas no projeto de lei orçamentária anual (LOA), desde que compatíveis com o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e com indicação dos recursos necessários para sua execução.

7. Por meio dessas emendas, os parlamentares têm a oportunidade de direcionar parte dos recursos públicos para áreas específicas, atendendo interesses regionais ou promovendo políticas públicas de relevância. Atualmente, as emendas parlamentares são classificadas em três categorias principais:

a) Emendas Individuais (RP-6): são propostas feitas por um único parlamentar, com o intuito de atender demandas específicas de sua base eleitoral ou apoiar projetos que ele considere prioritários. Elas podem ser de dois tipos: (i) as **emendas individuais com finalidade definida**, que são aquelas em que os recursos destinados pelo parlamentar devem obrigatoriamente ser vinculados a projetos ou programas específicos, garantindo que o uso das verbas seja previamente determinado e direcionado para finalidades específicas; e (ii) as **emendas individuais de transferência especial**, popularmente conhecidas como ‘Emendas PIX’ (em alusão ao sistema de pagamentos do Banco Central), criadas pela Emenda Constitucional (EC) 105, permitem o repasse direto de recursos do orçamento federal para estados, Distrito Federal e municípios, sem a necessidade de vinculação a projetos ou programas específicos, desde que respeitem condições como a destinação de pelo menos 70% para despesas de capital e a proibição de uso para encargos da dívida, despesas com pessoal e encargos sociais;

b) Emendas de Bancada (ou Coletiva) (RP-7): essas emendas são apresentadas por um grupo de parlamentares, geralmente representando uma mesma região ou partido político, e têm como objetivo atender a interesses coletivos, como projetos regionais ou de impacto mais amplo; e

c) Emendas de Comissão (RP-8): elaboradas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, essas emendas refletem os debates realizados no âmbito das comissões e sugerem a alocação de recursos para áreas ou projetos específicos.

8. Importante ressaltar que até 2022, existiam as emendas de relator-geral (RP-9), que davam ao parlamentar relator da Lei Orçamentária Anual (LOA) o direito de incluir emendas que



precisavam ser priorizadas pelo Executivo. Essa prática foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, em 2022.

9. *A partir da Emenda Constitucional 86, de 17/3/2015, que incluiu o § 9º ao art. 166 da Constituição, para instituir o chamado orçamento impositivo em relação às emendas individuais, tornou-se obrigatória a execução de até 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União para atender às emendas individuais, sendo metade desse montante destinado a ações e serviços públicos de saúde. Ainda, segundo o § 10 do mesmo artigo, também introduzido pela EC 86, a execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, inclusive custeio (despesa corrente, que mantém o funcionamento da estrutura atual/existente – pessoal, material de consumo, serviço de terceiros, pequenos reparos, no dia a dia –, diferenciando-se da despesa de investimento, que amplia patrimônio/capacidade do sistema de saúde, gerando benefícios no longo prazo), deve ser computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198 da CRFB/1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.*

10. *Essa reforma constitucional representou a transformação das emendas individuais de instrumento autorizativo em dispositivo de execução obrigatória, fortalecendo a atuação parlamentar na definição de prioridades regionais, com especial impacto sobre as políticas de saúde.*

11. *Posteriormente, a EC 100, de 26/6/2019, ampliou esse modelo ao estender a obrigatoriedade de execução também às emendas de bancada estadual, que são apresentadas coletivamente pelos parlamentares de um mesmo estado ou região, alterando o § 12 do art. 166 da Constituição.*

12. *Com o advento da EC 126, de 21/12/2022, alterou-se a redação do § 9º do art. 166 da CRFB/1988, estabelecendo-se que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual devem ser aprovadas no limite de 2% da RCL do exercício anterior ao do envio do projeto, devendo a metade ser dirigida para ações e serviços públicos de saúde. No caso das emendas de bancada, não se estabeleceu a obrigatoriedade de execução de qualquer parcela em ações e serviços de saúde, mas, sim, limite máximo de 50% do montante reservado para essa modalidade, por força do disposto no § 6º, art. 13 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024.*

13. *Conforme estudo da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, tem-se verificado contínua ampliação da participação proporcional das emendas parlamentares nas transferências discricionárias de recursos da União para estados e municípios, passando de R\$ 9,6 bilhões (34,9% do total), em 2017, para R\$ 31,1 bilhões (49,4% do total), em 2023 (Greggianin, Eugênio et al. Estudo Técnico n. 06/2023. Emendas Parlamentares e Políticas Públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. p. 8). Essa tendência reproduz-se nas transferências para a função saúde no mesmo período.*

14. *As modificações constitucionais relativas à garantia de recursos e à obrigatoriedade de execução têm resultado em crescente representatividade das emendas parlamentares no conjunto dos recursos federais alocados às despesas com ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse contexto, destaca-se o crescimento na alocação de recursos de emendas aos municípios, para financiamento do custeio da atenção especializada em saúde e da atenção primária à saúde, por intermédio de emendas parlamentares.*

15. *Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do total de recursos alocados a essas áreas, mais de 86,7%, em média, no período de 2019 a 2023, foram destinados ao financiamento de despesas de custeio, e não de investimentos (Vieira, Fabiola Sulpino. Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde. Brasília, DF: Ipea, 2024. p. 30).*

16. *Ainda segundo análise do Ipea, a desigualdade na distribuição de valores por habitante repassados aos municípios tem sido grande, verificando-se tendência de crescimento dos repasses de custeio (despesas ordinárias, de manutenção da estrutura existente) para municípios de menor porte populacional (e, portanto, mais carentes de recursos). Os repasses per capita têm apresentado proporcionalidade inversa ao tamanho da população desses municípios e, concomitantemente, há*



entes municipais que não receberam qualquer recurso de emendas para essa finalidade nos exercícios de 2019 a 2024 (Cavalcanti, Filipe Matheus Silva. *Financiamento do SUS e emendas parlamentares: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024*. Brasília, DF: Ipea, 2025, p. 31-38).

17. Devido ao aumento da participação das emendas impositivas nas despesas com ações e serviços públicos de saúde nos municípios, tem se constatado correspondente diminuição da capacidade do Ministério da Saúde (como coordenador do Sistema Único de Saúde – SUS) de exercer as funções de macroplanejamento e controle sobre a alocação de recursos para o financiamento de despesas discricionárias da saúde (que se diferenciam das despesas obrigatórias, por permitir uma maior flexibilidade na gestão, se adaptando às realidades locais de saúde, como surtos de doenças, como a dengue, por exemplo). Nessa vertente, o crescimento do volume de repasses de emendas parlamentares não vem sendo acompanhado por adequada e suficiente regulamentação e implementação de procedimentos e controles que assegurem o indispensável alinhamento às políticas de saúde, bem como a transparência, a rastreabilidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos.

18. Esse panorama tem ensejado o agravamento de riscos à conformidade da execução orçamentária e financeira das transferências oriundas de emendas, conforme evidenciam múltiplos trabalhos realizados por esta Corte de Contas e outros órgãos de controle interno e externo, bem como por notícias recentes veiculadas na imprensa nacional. Eleva-se, igualmente, o desafio de garantir o acesso universal e igualitário a ações e serviços públicos de saúde em contexto de crescentes desafios de financiamento do SUS e de desigualdades socioeconômicas inter-regionais e intrarregionais.

II.2.2 – Decisões do Supremo Tribunal Federal em ações constitucionais (ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e ADPF 854) e nova disciplina normativa da execução de emendas parlamentares

19. O STF, no âmbito de ações de controle de constitucionalidade, vem reconfigurando profundamente a sistemática de aprovação e execução das emendas parlamentares ao orçamento da União. Pode-se identificar como principal fundamentação o entendimento de que o caráter impositivo da execução das emendas parlamentares ao orçamento da União não pode ser interpretado como cláusula de exceção à incidência do arcabouço normativo regente da gestão orçamentária e financeira de recursos públicos. Consequentemente, impõe-se a implementação de regras e procedimentos que assegurem a estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da transparência.

20. Nessa vertente, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688, 7.695 e 7.697, que tem por objeto as transferências especiais oriundas de emendas parlamentares, o STF firmou conjunto de entendimentos sobre normas e procedimentos que devem ser observados para a execução dessas transferências em consonância com os vetores da transparência e rastreabilidade, destacando-se: (i) a elaboração prévia de plano de trabalho, (ii) a utilização de sistemas oficiais de acompanhamento (como o Transferegov.br), (iii) a adoção de códigos específicos para rastreabilidade e (iv) a movimentação de valores por meio de contas bancárias individualizadas por emenda.

21. No âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854-DF, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 7/6/2021, o STF declarou inconstitucional a sistemática do chamado ‘orçamento secreto’, decorrente da execução das emendas de relator-geral (RP9) sem critérios objetivos e sem identificação dos parlamentares responsáveis, reconhecendo violação aos princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da CRFB/1988.

22. Decisões subsequentes do atual relator da ADPF 854-DF, Ministro Flávio Dino, exaradas em 2024 e 2025, redefiniram os padrões de transparência e controle na gestão orçamentária e financeira dos recursos alocados por intermédio de emendas ao orçamento, exigindo ajustes nas práticas dos Poderes Legislativo e Executivo, tais como (i) a abertura de contas bancárias específicas,



por emenda, para execução dos recursos; (ii) a exigência de aprovação prévia de planos de trabalho; e (iii) a identificação nominal dos autores e beneficiários no Portal da Transparência.

23. Parte do teor dessas deliberações foi incorporado ao ordenamento jurídico mediante a aprovação da Lei Complementar (LC) 210, de 25/11/2024, regulamentada pela Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR 2, de 24/4/2025, que estabeleceram um marco regulatório mais claro para o processo orçamentário nacional, introduzindo prazos, critérios e procedimentos objetivos para a operacionalização de emendas parlamentares ao orçamento da União.

24. Especificamente sobre as condicionantes para execução de emendas parlamentares que destinam recursos ao SUS, em decisão de 10/10/2024, o Ministro Relator Flávio Dino determinou a observância de critérios fixados pelo Ministro da Saúde e pelas comissões intergestores do sistema, bem como a programação anual de saúde, conforme abaixo transcrito:

12. Em relação às **emendas para a área da saúde** (todas as modalidades), doravante a sua destinação **está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs)**, com base no art. 14-A da Lei 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal **PREVIAMENTE** à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC 210/2024. Ademais, **a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG).** (grifos acrescidos)

25. Ante as profundas alterações impostas pelas decisões do STF e pela Lei Complementar 210/2024, o Ministério da Saúde incorporou novas regras para as transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) oriundos de emendas parlamentares destinadas ao SUS, no exercício de 2024, por intermédio da Portaria GM/MS 3.283/2024. O normativo foi ratificado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) mediante a Resolução CIT 475, de 11/12/2024.

26. Para o exercício de 2025, o Ministério da Saúde incorporou aos seus normativos as regras da Lei Complementar 210/2024, além dos critérios definidos pelo STF nas decisões exaradas na ADPF 854 e na ADI 7.697, bem como as disposições da LDO 2025 (Lei 15.080/2024). Como resultado, editou-se a Portaria GM/MS 6.904, de 28/4/2025, relativa à execução de emendas individuais que destinarem recursos ao SUS, em 2025. Foi expedida, ainda, a Portaria GM/MS 6.928, de 28/5/2025, relativa às emendas de bancada estadual e das comissões do Congresso Nacional e de suas casas.

II.2.3 – Atuação recente do TCU sobre o tema das Emendas Parlamentares.

27. Esta Corte de Contas tem exercido o controle externo sobre a conformidade da execução de emendas parlamentares por intermédio da apreciação de processos e realização de fiscalizações abrangendo o planejamento, a transferência e a aplicação de recursos de emendas parlamentares.

28. Desse conjunto de ações, merecem destaque os processos de fiscalização relacionados ao tema, a seguir relacionados.

- TC 018.272/2018-5:

29. Auditoria de natureza integrada (operacional e conformidade) tendo por objeto avaliar a adequação, a suficiência e a regularidade das emendas parlamentares individuais de natureza impositiva ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

30. O mérito da fiscalização foi apreciado mediante o Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Vital do Rêgo, tendo sido formuladas recomendações ao Congresso Nacional e a diferentes órgãos do Poder Executivo, de aperfeiçoamento de normativos e de instrumentos de gestão de recursos de transferência federais oriundas de emendas parlamentares. Cobra relevo o teor do item da deliberação em atenção, assim vazado:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, à **Secretaria Executiva do Ministério da Saúde** e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, **no sentido de elencar e informar ao Parlamento objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas**, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, consideradas ainda,



especificamente no caso da saúde, as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012; (destaques acrescentados)

- TC 006.428/2023-1:

31. *Processo relativo à auditoria de conformidade, constituído a partir de solicitação do Congresso Nacional (TC 029.553/2022-9), para verificar a aplicação de recursos de saúde transferidos a municípios do estado do Amazonas por meio de emendas do Relator-Geral (RP9), com indicação de ‘usuários externos’ (não parlamentares), no exercício de 2022.*

32. *Os principais achados da fiscalização foram os seguintes: (1) movimentação de recursos transferidos fora da conta específica do Fundo Municipal de Saúde (FMS); (2) pagamento de pessoal alheio à área da saúde com recursos do FMS; (3) superfaturamento por sobrepreço em processos licitatórios para aquisição de bens; (4) irregularidade na liquidação da despesa; e (6) não apresentação do relatório anual de gestão no prazo regular.*

33. *A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.416/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rego, por intermédio do qual foram formuladas determinação e recomendação ao Ministério da Saúde, visando ao aperfeiçoamento de normativos que disciplinam a gestão de recursos de transferência federais, incluindo as emendas parlamentares, vinculadas à função saúde.*

- TC 024.628/2024-7:

34. *Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União, descentralizados mediante transferências especiais, abrangendo o período de 1/1/2021 a 30/9/2024, em municípios dos estados do Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Roraima, Rondônia, Goiás, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Amapá.*

35. *A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.271/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antônio Anastasia, tendo sido determinada a constituição de processos apartados para o aprofundamento de apurações de indícios de irregularidades diversas, dentre as quais ganham relevo as seguintes:*

- 1) superfaturamento por preços acima dos praticados no mercado e por pagamento sem contraprestação em bens e serviços;*
- 2) pagamento de despesas estranhas à finalidade da transferência especial ou inúteis às necessidades da população;*
- 3) restrição à competitividade e fraude em licitações;*
- 4) movimentação dos recursos da transferência especial em conta corrente não específica;*
- e*
- 5) falta de elaboração do plano de aplicação dos recursos de transferência especial.*

- TC 014.418/2025-8:

36. *Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União descentralizados mediante emendas individuais com finalidade definida, abrangendo os anos de 2024 e 2025, nos municípios de Presidente Dutra, Tuntum e Caxias, todos no estado do Maranhão.*

37. *O relatório de fiscalização ainda não foi apreciado, encontrando-se no gabinete do Ministro Relator para pronunciamento.*

38. *Os achados das fiscalizações já apreciadas, conforme sintetizado nos parágrafos anteriores, apontam para a materialização de uma gama de graves riscos à boa e regular aplicação dos recursos transferidos, por força de emendas parlamentares de diversas modalidades, para execução de políticas públicas, inclusive no âmbito do SUS. Dentre os citados, ganham proeminência os achados relativos à falta de planejamento das aplicações, à ausência de transparência na movimentação de recursos financeiros e da ocorrência de desvios de finalidade nessas aplicações.*

II.2.4 – Informações gerais sobre a transferência de recurso das Emendas Parlamentares aos municípios auditados.

Município de Portel/PA


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

39. A emenda 202332600003 alocou, no orçamento da União, a transferência de recursos federais ao Município de Portel/PA, no valor de R\$ 1.100.000,00, referente ao código de Plano de Ação n. 09032023-032405/2023, meta n.1, conforme detalhado na tabela infra:

Tabela 1 - Descrição de Metas Auditadas

META	DESCRIÇÃO META	VALOR DA META (R\$)	LOCALIZAÇÃO
1	Aquisição de equipamentos de uso ambulatorial e hospitalar	1.100.000,00	Peça 144

Fonte: Transferegov

40. Por intermédio da ordem bancária 2023OB809997 (peça142), os recursos previstos foram integralmente creditados, em 3/10/2023, na conta corrente relativa às transferências especiais do Município de Portel/PA.

Município de Acará/PA

41. Foi prevista a transferência, ao Município de Acará/PA, proveniente da Emenda Parlamentar n. 202121520003, de recurso federal no valor de R\$ 1.050.000,00, vinculada ao Plano de Ação n. 09032021-009635/2021, Metas n. 2 e 3 (equipamentos de saúde) conforme detalhado na tabela a seguir (peça 126):

Tabela 2 – Dados da Emenda Parlamentar

META	DESCRIÇÃO META	VALOR DA META (R\$)
Meta 2	Aquisição de aparelho de Mamografia	980.000,00
Meta 3	Aquisição de aparelho de Raio X e Ultrassonografia	70.000,00
TOTAL		1.050.000,00

Fonte: Transferegov

42. A tabela 3 apresenta o montante de recurso recebido pelo município de Acará/PA, por meio dessa emenda, no valor total de R\$ 1.500.000,00, destacando-se o recebimento de recursos referentes a outras metas do mesmo plano de ação, não incluídas no escopo deste trabalho:

Tabela 3 – Recursos de emenda parlamentar da saúde transferidos ao município

ORDEM BANCÁRIA	DATA DE CRÉDITO	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO
2021OB800293	3/8/2021	1.050.000,00	peça 127
2021OB801532	3/8/2021	450.000,00	Peça 128
TOTAL		1.500.000,00	

Fonte: Transferegov.

Município de Santarém/PA

43. Foi prevista a transferência, ao Município de Santarém/PA, proveniente da Emenda Parlamentar n. 202422630004, de recurso federal no valor de R\$ 840.000,00, vinculada ao Plano de Ação n. 09032024-064858/2024, Meta nº 1 (equipamentos da saúde), conforme detalhado na tabela 4 a seguir:

Tabela 4 – Dados da Emenda Parlamentar

META	DESCRIÇÃO META	VALOR DA META (R\$)
Meta 1	Aquisição de equipamentos para média e alta complexidade	840.000,00

Fonte: Transferegov

44. A tabela 5 apresenta o montante de recurso recebido pelo Município de Santarém/PA, por meio dessa emenda, no total de R\$ 1.200.000,00, o qual inclui o recebimento de recursos referentes a outras metas do mesmo plano de ação, não incluídas no escopo deste trabalho:

Tabela 5 – Recursos de emenda parlamentar da saúde transferidos ao município

ORDEM BANCÁRIA	DATA DE CRÉDITO	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2024OB005674	04/07/2024	599.459,67	peça 27
2024OB006426	13/12/2024	360.000,00	peça 27
2024OB006425	13/12/2024	240.540,33	peça 27
TOTAL		1.200.000,00	

Fonte: Transferegov/P. M. de Santarém.

Município de Vitória do Xingu/PA

45. Foi prevista a transferência, ao Município de Vitória do Xingu/PA, proveniente da Emenda Parlamentar n. 202444570011, de recurso federal no valor de R\$ 1.055.556,97, vinculada ao Plano de Ação n. 09032024-066483/2024, Meta n. 3 (medicamentos), conforme detalhado na tabela 6 abaixo:

Tabela 6 – Recursos de emenda parlamentar da saúde transferidos ao município

META	DESCRIÇÃO META	VALOR DA META (R\$)
Meta 3	Aquisição de medicamentos	1.055.556,97

46. A tabela a seguir apresenta o montante de recurso recebido pelo Município de Vitória do Xingu /PA, por meio dessa emenda, no total de R\$ 6.080.600,00, o qual inclui o recebimento de recursos referentes a outras metas do mesmo plano de ação, não incluídas no escopo deste trabalho:

Tabela 7 – Recursos de emenda parlamentar da saúde transferidos ao município

ORDEM BANCÁRIA	DATA DE CRÉDITO	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO
2024OB004984	04/07/2024	4.000.000,00	peça 187
2024OB012070	16/12/2024	2.080.600,00	Peça 186
TOTAL		6.080.600,00	

II.2.5 – Informações gerais sobre os municípios auditados:

47. O município de **Portel/PA** tem população estimada de 62.503 habitantes, tendo uma densidade demográfica de 2,46 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 25.386,15 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,483. O trajeto da capital Belém até Portel é feito exclusivamente por via fluvial (barcos, balsas ou lanchas rápidas), ou aérea. A viagem de barco é a mais comum, com duração de 14 a 16 horas, enquanto as lanchas rápidas realizam o percurso em cerca de 6 horas.

48. O município de **Acará/PA** tem população estimada de 57.385 mil habitantes, tendo uma densidade demográfica de 12,83 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 4.344 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,506. O trajeto da capital Belém até Acará é feito pelas rodovias PA-483 e PA-252 (112 km), com duração de 2 horas.

49. O município de **Santarém/PA** tem população estimada de 331.942 mil habitantes, tendo uma densidade demográfica de 18,55 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 17.900 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,691. O trajeto da capital Belém até Santarém é feito por via aérea (1h30 a 2 horas), por via fluvial (2 ou 3 dias, subindo o rio Amazonas), ou pela rodovia Transamazônica (BR-230, 1.214 km), com duração de 24 a 30 horas.

50. O município de **Vitória do Xingu/PA** tem população estimada de 15.607 mil habitantes, tendo uma densidade demográfica de 5,05 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 3.089 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,596. O trajeto da capital Belém até Vitória do Xingu pode ser feito por via aérea (1 hora e 50 minutos rodoviários), por via fluvial, ou pelas rodovias PA-151 e Transamazônica (BR-230, 800 km), com duração de 13 a 14 horas.

51. **II.3 – Metodologia utilizada**



52. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2017) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009). A metodologia específica, que resultou na seleção destes municípios, bem como na forma de realização desta auditoria, cuja execução se deu de forma predominantemente remota, incluindo ainda o uso de matrizes padronizadas (de planejamento e de potenciais achados), foi concebida pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc/Segecex/TCU), constando melhor detalhada no 'Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais (Emendas PIX) de 2020 a 2024', parte integrante do relatório que fundamentou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

II.3.1 – Seleção dos municípios e objetos de controle

53. Na escolha dos municípios que fizeram parte da amostra, e que redundou na seleção dos municípios de Portel, Acará, Santarém e Vitória do Xingu, todas no estado do Pará, foram levados em consideração os seguintes critérios de: (i) municípios que receberam emendas PIX, envolvendo o objeto 'compras de materiais e suprimentos médico/hospitalar'; (ii) municípios que apresentaram maior valor dessas emendas per capita e os que apresentaram os maiores valores recebidos; (iii) utilizou-se como parâmetro para escolha dos municípios, o gasto com o objeto acima mencionado, superior a R\$ 500.000,00; e (iv) tentou-se evitar selecionar municípios com alto IDH.

54. A metodologia foi apresentada, e debatida, entre as equipes da Seinc e da AudSaúde (incluindo os auditores cedidos pelas unidades técnicas parceiras: SecexEstado, AudTI, AudDefesa, AudBenefícios, AudDigital e Seinc-Adjunta), durante Capacitação capitaneada pela Seinc, realizada na data de 10/2/2026.

II.3.2 – Execução do trabalho

55. No curso da fase de planejamento, a Equipe de Auditoria elaborou matriz de planejamento, com base na matriz padronizada desenvolvida pela Seinc e apresentada à equipe de auditoria em 10/2/2026, que orientou a formulação das questões de auditoria e o desenvolvimento dos respectivos procedimentos.

56. Conforme definido no escopo e detalhado na matriz de planejamento, foram requisitados extratos da movimentação bancária dos recursos, os processos de licitação, contratação e de liquidação e pagamento de despesas relacionados à execução das metas auditáveis para cada emenda(s) parlamentar(es) selecionada(s) para cada um dos quatro municípios auditados.

57. Os trabalhos compreenderam a aplicação de procedimentos de auditoria, incluindo exame documental, conciliação de extratos bancários, procedimentos analíticos de preços, dentre outros detalhados na matriz de planejamento.

58. Realizou-se, ainda, procedimentos de inspeção in loco na Prefeitura Municipal de Portel/PA e na Prefeitura Municipal de Acará/PA para verificação da regular execução física dos bens adquiridos com recursos da transferência especial.

59. A inspeção realizada na municipalidade de Portel não detectou inconformidades nos objetos inspecionados, conforme detalhado no relatório de inspeção que constitui a peça 181 dos autos. A inspeção na Prefeitura Municipal de Acará/PA, por seu turno, resultou em constatações relevantes que se encontram relatadas no relatório de inspeção (peça 176), e detalhadas no achado insito na seção III, item 'C', do presente relatório de auditoria.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

60. A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por emenda parlamentar individual de transferência especial (Emenda PIX) e destinados à saúde nos municípios em apreço, especificamente com relação à compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.

61. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:



1ª) A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

2ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

4ª) A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

5ª) A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

II.5. Limitações inerentes à auditoria

62. A principal limitação refere-se ao tempo exíguo para análise de um grande volume de informações e dados coletados, que foram obtidos quase concomitantemente à fase de execução da auditoria, trazendo prejuízo aos trabalhos relativos à fase de relatório. Houve dificuldades, ainda, no estabelecimento de contatos com as municipalidades auditadas, em razão da desatualização dos endereços e telefones de contato disponíveis nos sítios oficiais na Internet e bases de dados institucionais. Verificou-se, ainda morosidade expressiva na entrega de documentos e informações solicitadas às municipalidades (em especial no caso da Prefeitura Municipal de Acará/PA), circunstância agravada pela realização de fiscalização à distância. Como se trata de uma auditoria de natureza de Conformidade, realizada de forma remota, ou seja, sem o envio de equipe ao município, afigura-se importante que os gestores encaminhem os documentos de forma digitalizada e organizada, o que pode ser um desafio em caso de municípios de pequeno porte, em face da escassez de mão de obra qualificada, ou de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Além disso, a falta de visita a campo impede a equipe de ouvir diretamente os profissionais/gestores públicos do Sistema Único de Saúde (SUS) e os cidadãos usuários (a exemplo dos membros dos Conselhos Municipais de Saúde, fiscais das despesas realizadas pelas prefeituras), inviabilizando o cumprimento das diretrizes principais da atual Gestão do TCU: foco no cidadão e participação cidadã nas auditorias.

63. Cumpre registrar que, nos casos de Portel/PA e Acará/PA, os objetos incluíram aquisições de equipamentos diversos (de uso ambulatorial e hospitalar, como mamógrafo e ultrassom), com expressivo montante de emenda parlamentar federal, a exigir inspeções de campo, por equipe própria do TCU, com vistas à verificação in loco desses bens (especificação técnica, número de série, data de fabricação etc.). Não foi viável uma possível parceria com o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA), em face do curto prazo de execução da auditoria e dos desafios de deslocamento até os referidos municípios.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

64. O volume de recursos fiscalizados (VRF), nos quatro municípios do estado do Pará, fiscalizados na presente auditoria, alcançou o montante de **R\$ 4.045.556,97**, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 8: Volume de recursos fiscalizados nos municípios do estado do Pará auditados

MUNICÍPIO	EMENDA N.	META(S)	VRF (R\$)
Portel/PA	202332600003	1	1.100.000,00
Acará/PA	202121520003	2 e 3	1.050.000,00
Santarém/PA	202422630004	1	840.000,00
Vitória do Xingu/PA	202444570011	3	1.055.556,97
TOTAL			4.045.556,97

Fonte: elaboração própria

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

65. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar; (i) correção de irregularidades e impropriedades na gestão de recursos públicos; (ii) ressarcimento de prejuízos ao erário; (iii) incremento da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais; (iv) fortalecimento da transparência, rastreabilidade e da prestação de contas de



recursos de transferências de recursos da União a municípios; (v) mitigação de riscos de má-aplicação e desvio de recursos públicos; (vi) aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas; e (vii) fornecimento de subsídios para atuação do Supremo Tribunal Federal (STF).

II.8. Processo conexo

66. TC 023.001/2025-9 (Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues): trata da proposta de Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, em cumprimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário e à decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 854/DF.

III - ACHADOS DE AUDITORIA

A) Fraude à licitação caracterizada por indícios múltiplos e convergentes de simulação de pesquisa de preços de mercado realizada: a) exclusivamente junto a três fornecedores privados, sem comprovação de consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública; b) por intermédio de consulta a fornecedores com atividade econômica principal estranha ao objeto da licitação e que utilizam serviços do mesmo contador; c) cotação, pelo mesmo fornecedor, do menor preço para todos, ou grande maioria, os itens objeto da consulta; e d) relações proporcionais ou diferenças fixas entre os valores das cotações para todos os itens orçados pelas sociedades empresárias consultadas.

Município de Portel/PA

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

67. A Prefeitura Municipal de Portel apresentou à Equipe de Auditoria os processos licitatórios Pregão Eletrônico 46/2023/SRP e Pregão Eletrônico 47/2023/SRP, ambos no sistema de registro de preços, para execução dos recursos de emenda parlamentar federal n. 202332600003 na aquisição de equipamentos e materiais permanentes para uso hospitalar, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.

68. A análise dos procedimentos de pesquisa de preços de mercado adotados nos processos administrativo relativos aos citados certames permite constatar, além de violação da legislação vigente e da jurisprudência deste TCU sobre o tema, conjunto robusto de indícios convergentes de simulação da cotação de preços para fraudar as licitações.

69. A seguir serão detalhadas as irregularidades identificadas nos dois processos licitatórios acima referenciados e que foram utilizados para a contratação do fornecimento de equipamentos e materiais médico-hospitalares para execução da Emenda Parlamentar 202332600003.

a) Pregão Eletrônico 46/2023/SRP:

Realização de pesquisa de preços mercado, em desacordo com a legislação vigente, utilizando somente cotação de preços junto a fornecedores privados e sem comprovação de consulta a bancos de dados oficiais.

70. O processo licitatório **Pregão Eletrônico 46/2023/SRP** teve como objeto o registro de preço para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para uso hospitalar, para as unidades básicas de saúde (UBS) e Hospital Municipal, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.

71. Na fase preparatória do certame, a responsável pelo Departamento de Compras da municipalidade apresentou justificativa ao secretário de administração para a utilização de cotação de preços (Memorando 511/2023-PMP, peça 154, p. 56-60), nos seguintes termos:

Foi consultado o painel de preços do governo federal e licitações de outros órgãos públicos, no entanto, não foi localizada nenhuma pesquisa com características similares ao objeto da presente contratação. Diante disso, foram consultadas mídias especializadas, sítios eletrônicos para o objeto da contratação que se encontram no anexo a presente solicitação de compras. Foi utilizado, também, para obtenção do preço de mercado os valores obtidos na última licitação atualizados por indexador orçamentário (IPI-E) ou setorial, conforme comprovação em anexo.

Diante do contexto apresentando, informo que foi consultado o Banco de Preços (NP CAPACITACAO E



*SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA, inscrita no CNPJ nº 7.797.967/000195), licitações de outros órgãos públicos, consultadas mídias especializadas, sítios eletrônicos, no entanto, **não foi localizada nenhuma pesquisa com características similares ao objeto da presente contratação** para que atendesse o I, II e III, Art. 5º da Instrução Normativa nº 73 e I, II e III, Art. 5º da Instrução Normativa nº 65. Diante disso, o método utilizado para realização da pesquisa de preços do objeto [sic]. (grifo acrescido)*

72. *A cotação de preços foi realizada junto aos seguintes fornecedores: A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.113.530/0001-53), Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 12.735.479/0001-93) e Lúdica Comércio de Equipamentos de Informática e Serviços Ltda. (CNPJ 09.049.870/0001-20).*

73. *Não obstante a referência da responsável à comprovação da realização de consultas ao Painel de Preços do Governo Federal e a diversas outras bases de dados de preços referenciais, não se encontra nos autos do processo em referência qualquer documento que faça prova da efetivação dos alegados procedimentos pelo setor responsável da municipalidade.*

74. *Após a apresentação dos orçamentos pelas sociedades empresárias consultadas (peça 154, p. 73-194), a PM de Portel/AM elaborou o ‘Mapa Comparativo de Preços’, contendo os preços informados pelas três empresas, para cada item do Pregão 46/2023-SRP, e, na penúltima coluna, o preço médio calculado (peça 154, p. 195-229).*

75. *Dessa forma, o orçamento estimado que subsidiou a celebração da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico 46/2023 baseou-se exclusivamente em simples cotações de preços apresentadas pelas três sociedades empresárias acima mencionadas. Frise-se que não consta a assinatura do agente responsável pela elaboração do referido mapa.*

76. *O preço estimado é um dos parâmetros de que dispõe a Administração Pública para julgar as ofertas apresentadas nos processos licitatórios e verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação. Ele deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos, e é primordial na busca por economicidade na aquisição pública, conforme preceitua o art. 3º e o art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993, além do art. 5º e art. 11, incisos I e III, da Lei 14.133/2021.*

77. *Conforme o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública. Já o § 1º deste artigo acrescenta que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.*

78. *Na Lei 10.520/2002 (antiga Lei do Pregão), o art. 3º, inciso I, informa que, na fase preparatória do pregão, a autoridade competente definirá os critérios de aceitação das propostas.*

79. *Quanto ao art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000, que regulamentou a Lei 10.520/2002, na fase preparatória do pregão, o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando (i) os preços praticados no mercado, (ii) a definição dos métodos, (iii) a estratégia de suprimento e (iv) o prazo de execução do contrato.*

80. *Em relação ao art. 18, inciso IV, § 1º, da Lei 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (além da sustentabilidade ambiental), e conterá, entre outros elementos, a estimativa do valor da contratação, acompanhada (i) dos preços unitários referenciais, (ii) das memórias de cálculo e (iii) dos documentos que lhe dão suporte. Adicionalmente, a nova Lei de Licitações e Contratos detalha a obtenção do valor estimado da contratação:*

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:



I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da ata de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (grifos acrescidos)

81. Observa-se que, mesmo utilizando a (atualmente revogada) Lei 8.666/1993, a obtenção do valor estimado da contratação pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, deveria seguir a Instrução Normativa 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação (SEGES/MGI), que determina, em seu artigo 5º, que a pesquisa de preços, para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo

Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos. (grifos acrescidos)

82. Ressalta-se que o § 1º acima, determina que seja priorizada a utilização de pesquisa de preços em sistemas oficiais de governo, citando nominalmente o Painel de Preços ou Banco de Preços em Saúde (BPS), ou em contratações similares feitas pela Administração Pública (desde que submetidas ao crivo do mercado, por meio de regular/competitivo processo licitatório), no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços. E acrescenta que, em caso de impossibilidade de se utilizar esses parâmetros, deverá ser apresentada justificativa circunstanciada nos autos.

83. Considerando o amadurecimento da legislação relacionada às aquisições públicas de bens comuns com recursos federais, verifica-se que a melhor prática para a determinação do orçamento-base (preço estimado) em processo licitatório envolve a (i) utilização de dados dos sistemas oficiais do governo federal (Painel de Preços e Banco de Preços de Saúde) ou (ii) contratações similares feitas pela Administração Pública, no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços.

84. Não é outra a orientação da jurisprudência deste TCU, firmada em numerosas deliberações, destacando-se os Acórdãos 3.224/2020-TCU-Plenário, rel. Min Vital do Rego, Acórdão



965/2015-TCU-Plenário; relatoria do Ministro José Múcio Monteiro e no Acórdão 527/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Relator Bruno Dantas.

85. Em síntese, a realização de pesquisa de preços para determinação do preço estimado em processo licitatório, com respaldo apenas em mera consulta a fornecedores privados ('cotação', ou 'preço de balcão') não atende ao art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 c/c Instrução Normativa 65, de 7 de julho de 2021, da SEGES/ME (atual art. 23, § 1º, da Lei 14.133/2021), devendo ser apresentada justificativa da ausência de utilização das fontes expressamente recomendadas na legislação.

86. Na situação concreta sob exame, a despeito de ter sido formalizada justificativa pelo setor responsável na prefeitura, a irregularidade configurou-se pela ausência de comprovação da consulta a fonte de dados os sistemas oficiais de governo federal, como Painel de Preços ou Banco de Preços em Saúde, ou contratações similares feitas pela Administração Pública (preferencialmente no âmbito federal, considerando a origem dos recursos), em execução ou concluídas no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços.

Fornecedores consultados para cotação de preços têm como atividade econômica principal o fornecimento de artigos de escritório e papelaria e utilizam os serviços do mesmo profissional de contabilidade.

87. As sociedades empresárias consultadas na cotação de preços relativa ao Pregão 46/2023-SRP, A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.113.530/0001-53) e Lúdica Comércio de Equipamentos de Informática e Serviços Ltda. (CNPJ 09.049.870/0001-20) apresentam, como atividade econômica principal registrada na Receita Federal, o comércio de artigos de escritório e papelaria (peças 134 e 136).

88. Consulta à Secretaria de Fazenda do Estado do Pará (por intermédio da base de dados do **Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços - Sintegra**) evidencia que as citadas sociedades ostentam, como atividade econômica principal, o comércio varejista de materiais de escritório e papelaria (4761003 - comércio varejista de artigos de papelaria) (peças 137 e 139). O fornecimento de máquinas, aparelhos e equipamentos para uso odonto-médico-hospitalar consta apenas como atividade econômica secundária de ambas as sociedades no registro da Secretaria de Fazenda do Estado do Pará.

89. Esse fato indica, além da ausência de critérios minimamente adequados na realização da pesquisa de mercado, possível direcionamento do procedimento de cotação, uma vez que apenas um dos três fornecedores consultados apresenta como atividade econômica principal o fornecimento dos bens objeto do certame licitatório. Trata-se de indícios do fornecimento de 'propostas de cobertura', ou 'propostas de cortesia', fictícias, apenas para dar aparência de legalidade ao certame (mais informações disponíveis em: <http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguuro/diretrizes-ocde.pdf> ; <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/integridade/coordenacao-geral-de-integridade/guiadecombateacarteisemlicitacaoversaofinal1.pdf> ; <https://irbcontas.org.br/ocde-apresenta-relatorio-sobre-carteis-em-compras-publicas-no-brasil/>).

90. Verifica-se, ainda, que a Sra. Malvina Rodrigues Castro consta, na base CNPJ da Receita Federal do Brasil, como profissional contadora das três sociedades empresárias às quais foi dirigida a consulta (peças 134-136). Trata-se de robusto indício adicional de direcionamento da licitação, na medida em que expõe um prévio relacionamento entre as três sociedades que, potencialmente, motivou sua inclusão na cotação de preços.

91. Em síntese, das três sociedades empresárias consultadas pela prefeitura para cotação de preços para embasar licitação pública, que deveriam atuar no mercado de equipamentos médico-hospitalares, duas sequer atuavam no fornecimento do objeto da licitação, de forma principal. Ademais, as três utilizavam os serviços a mesma profissional contadora, indicativo de possível vínculo entre os respectivos administradores. Essas evidências justificam o envio de cópia deste relatório às autoridades competentes para o aprofundamento de investigações na área criminal, a saber: Ministério Público Federal (MPF) e Departamento da Polícia Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DPF/MJSP).

92. Cotação de menor preço pela mesma empresa para todos os itens e relação percentual fixa entre os preços cotados por três empresas para todos os itens ofertados.

93. O exame comparativo das cotações contidas nos orçamentos obtidos pelo Setor de Compras da P. M. de Portel/PA permite constatar, em primeiro lugar, que a empresa Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. apresentou a menor cotação de preço para todos os 120 itens da consulta. Tal fenômeno afigura-se atípico em um cenário de verdadeira competitividade, na medida em que o padrão usual de mercado é que as empresas tenham melhores condições para o fornecimento de alguns itens, mas não de outros. Assim, o normal que os descontos variem consideravelmente entre os itens, e, dificilmente, uma mesma empresa consegue ter o melhor preço para todos os cento e vinte itens.

94. Verifica-se, ainda, que os preços cotados pelas empresas consultadas para cada item apresentam relação percentual constante entre si. Conforme cálculo exemplificativo para os 10 primeiros itens, detalhado na tabela 9 infra, a razão entre o maior e o menor preço cotado para qualquer dos 120 itens é constante no valor de 1,025 (2,5%) e entre o maior e o intermediário é também constante no valor de 1,0049 (0,49%). O mesmo padrão encontra-se na comparação entre os preços ofertados para todos os demais itens da cotação.

Tabela 9 – Relação entre preços unitários da cotação de preços utilizada no orçamento-base do PE 46/2023

Item	Material	Qtd	Cotação A C dos Santos Comércio (R\$)	Cotação Belmedical (R\$)	Cotação Lúdica (R\$)	Maior/menor	Maior/intermediário
1	Armário de Aço Suspenso 03 Portas	45	632,40	620,00	635,50	1,025	1,0049
2	Balança Digital Pediátrica Cap. de Até 20kg	25	1.127,50	1.100,00	1.122,00	1,025	1,0049
3	Balança Digital antropométrica com Cap. de até 200kg	20	2.223,60	2.180,00	2.234,50	1,025	1,0049
4	Poltrona Hospitalar	70	1.640,00	1.600,00	1.632,00	1,025	1,0049
5	Biombo Triplo em Faces Plástico	30	724,20	710,00	727,75	1,025	1,0049
6	Cortina Divisória de Leito Hospitalar Com Trilho	25	459,00	450,00	461,25	1,025	1,0049
7	Cadeira De Rodas-Até 85 Kg	25	1.004,50	980,00	999,60	1,025	1,0049
8	Cadeira de Rodas - Até 120 Kg	25	2.468,40	2.420,00	2.480,50	1,025	1,0049
9	Carro de Curativo	30	1.428,00	1.400,00	1.435,00	1,025	1,0049



	Inox com Balde e Bacia						
10	Oxímetro de Mesa Adulto / Neonatal	14	2.625,00	2.600,00	2.665,00	1,025	1,0049

Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do processo relativo ao Pregão 46/2023-SRP

95. Essas constatações constituem indícios robustos de que houve fraude à licitação por intermédio da simulação de realização da pesquisa de preços, considerando que a probabilidade de a mesma empresa cotar o menor preço para mais de uma centena de itens e, em todos eles, haver coincidência exata na relação percentual com outras duas cotações independentes é estatisticamente ínfima.

96. O conjunto indiciário múltiplo e convergente acima detalhado aponta fortemente para combinação prévia dos valores a serem cotados entre as empresas ou simplesmente cessão do nome das sociedades empresárias para dar aparência de idoneidade a cotação de preços previamente elaborada.

97. Ressalte-se, finalmente, que a empresa Belmedical Ltda. participou do certame e sagrou-se vencedora em 80 dos 81 itens homologados no Pregão Eletrônico 46/2023 (peça 163, p. 54-320). Somente o item 81 foi vencido pela licitante Regional Belém Ltda.

b) Pregão Eletrônico 47/2023/SRP:

Realização de pesquisa somente mediante cotação de preços, sem comprovação de consulta a bancos de dados oficiais.

98. O processo licitatório **Pregão Eletrônico 47/2023/SRP** teve como objeto o registro de preço para a aquisição de equipamentos para uso laboratorial, para as unidades básicas de saúde (UBS) e Hospital Municipal, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.

99. Na fase preparatória do certame, a responsável pelo Departamento de Compras da municipalidade apresentou justificativa ao secretário de administração para a utilização de cotação de preços (Memorando 495/2023-PMP, peça 172, p. 24-28), nos seguintes termos:

Foi consultado o painel de preços do governo federal e licitações de outros órgãos públicos, no entanto, não foi localizada nenhuma pesquisa com características similares ao objeto da presente contratação. Diante disso, foram consultadas mídias especializadas, sítios eletrônicos para o objeto da contratação que se encontram no anexo a presente solicitação de compras. Foi utilizado, também, para obtenção do prego de mercado os valores obtidos na última licitação atualizados por indexador orçamentário (IPI-E) ou setorial, conforme comprovação em anexo.

Diante do contexto apresentando, informo que foi consultado o Banco de Preços (NP CAPACITACAO E SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA, inscrita no CNPJ nº 7.797.967/000195), licitações de outros órgãos públicos, consultadas mídias especializadas, sítios eletrônicos, no entanto, **não foi localizada nenhuma pesquisa com características similares ao objeto da presente contratação** para que atendesse o I, II e III, Art. 5º da Instrução Normativa nº 73 e I, II e III, Art. 5º da Instrução Normativa nº 65 Diante disso, o método utilizado para realização da pesquisa de pregos do objeto. (grifo acrescido)

100. A cotação de preços foi realizada junto aos seguintes fornecedores: A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.113.530/0001-53), Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 12.735.479/0001-93) e Harpia Comercio de Equipamentos e Serviços Ltda. (CNPJ 22.652.492/0001-32) (peça 172, p. 29-48).

101. Não obstante a referência da responsável à comprovação da realização de consultas ao Painel de Preços do Governo Federal e a diversas outras bases de dados de preços referenciais, não se encontra nos autos do processo em referência qualquer documento que faça prova da efetivação dos alegados procedimentos pelo setor responsável da municipalidade.

102. Após a apresentação desses orçamentos, a PM de Portel/PA elaborou o 'Mapa Comparativo de Preços', contendo os preços informados pelas três empresas, para cada item do PE 47/2023, e, na penúltima coluna, o valor médio unitário (R\$) (peça 172, p. 49-62). Dessa forma, o orçamento estimado da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico 47/2023 baseou-se



exclusivamente em meras cotações de preços apresentadas pelas três sociedades empresárias acima mencionadas. Frise-se que não consta a assinatura do agente responsável pela elaboração do referido mapa.

Fornecedores consultados, em cotação de preços de equipamentos para uso laboratorial, têm como atividade econômica principal o fornecimento de artigos de escritório e papelaria e utilizam os serviços do mesmo profissional de contabilidade.

103. Duas das sociedades empresárias consultadas na cotação de preços relativa ao Pregão Eletrônico 47/2023-SRP, A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.113.530/0001-53) e Harpia Comércio de Equipamentos e Serviços Ltda. (CNPJ 22.652.492/0001-32) apresentam como atividade econômica principal registrada na Receita Federal comércio de artigos de escritório e papelaria (peças 133-134).

104. Consulta à Secretaria de Fazenda do Estado do Pará (base Sintegra) evidencia que as citadas sociedades ostentam como atividade econômica principal o comércio varejista de materiais de escritório e papelaria (4761003 - comércio varejista de artigos de papelaria) (peças 137-140). O fornecimento de máquinas, aparelhos e equipamentos para uso odonto-médico-hospitalar consta apenas como atividade econômica secundária de ambas as sociedades. Frise-se que o objeto do Pregão 47/2023/SRP é a aquisição de equipamentos para 'uso laboratorial', que, normalmente, são muito mais específicos (e de calibragem mais precisa/sensível) do que os equipamentos de uso comum/cotidiano em consultórios (odontológicos ou médicos, de UBS).

105. Esse fato indica, além da ausência de critérios minimamente adequados na realização da pesquisa de mercado, possível direcionamento da cotação, uma vez que apenas um dos três fornecedores consultados apresenta como atividade econômica principal o fornecimento dos bens objeto do certame licitatório. Trata-se de indícios do fornecimento de 'propostas de cobertura', ou 'propostas de cortesia', fictícias, apenas para dar aparência de legalidade ao certame (conforme padrões de avaliação de integridade em compras públicas: <http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguuro/diretrizes-ocde.pdf>; <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/integridade/coordenacao-geral-de-integridade/guia-de-combate-a-carreiras-em-licitacao-versao-final-1.pdf>; <https://irbcontas.org.br/ocde-apresenta-relatorio-sobre-carreiras-em-compras-publicas-no-brasil/>).

106. Verifica-se, ainda, que a Sra. Malvina Rodrigues Castro consta na base CNPJ da Receita Federal do Brasil como contadora das três sociedades empresárias às quais foi dirigida a consulta (peças 133-135). Trata-se de indicio adicional de direcionamento e relacionamento entre as sociedades que potencialmente motivou sua inclusão na cotação de preços.

Cotação de menor preço pela mesma empresa para a quase totalidade dos itens e relação de diferença em valores inteiros e fixos entre os preços cotados por três empresas para diversos itens ofertados (PE 47/2023/SRP).

107. O exame comparativo das cotações contidas nos orçamentos obtidos pelo Setor de Compras da P. M. de Portel/PA permite constatar, em primeiro lugar, que a empresa Harpia Comércio de Equipamento e Serviços Ltda. apresentou a menor cotação para oito dos nove itens da consulta.

108. Verifica-se, ainda, que os preços cotados pelas empresas consultadas para cada item apresentam relação de diferença em valores constantes e repetidos para quase todos os itens. Conforme cálculo constante da tabela 10, as diferenças entre os preços cotados apresentam-se em valores múltiplos inteiros de R\$ 500,00 (R\$ 1.000,00, R\$ 1.500,00, R\$ 2.000,00 e R\$ 3.000,00) que se repetem para todos os itens. Esse padrão de reduzidíssima probabilidade indica fortemente a ocorrência de ofertas inidôneas, com o intuito de simular cotação que balize estimativa de preços reais de mercado para contratação pública.

Tabela 10 – Relação entre preços unitários cotados pelas empresas consultadas na pesquisa PE 47/2023

Item	Material	A C dos Santos Comércio (R\$)	Harpia (R\$) (B)	Belmedical (R\$) (C)	A-B	C-B



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

		(A)				
1	ANALISADOR AUTOMÁTICO DE URINA [bancada]	20.400,00	20.387,00	21.387,00	13,00	1.000,00
2	ANALISADOR AUTOMÁTICO PARA HEMATOLOGIA [análise de sangue]	99.900,00	99.710,00	101.710,00	190,00	2.000,00
3	ANALISADOR BIOQUÍMICO [mede a quantidade de substâncias químicas presentes nas amostras de sangue, urina ou outros fluidos corporais]	105.450,00	105.210,00	108.210,00	240,00	3.000,00
4	MICROSCÓPIO LABORATORIAL	6.018,00	6.038,00	7.538,00	-20,00	1.500,00
5	CABINE DE PROTEÇÃO BIOLÓGICA [protege o profissional de saúde, o meio ambiente e as próprias amostras contra contaminações por agentes infecciosos]	43.000,00	42.906,00	44.906,00	94,00	2.000,00
6	CENTRÍFUGA LABORATORIAL [separa os componentes de uma amostra fluida com base na densidade, utilizando a força centrífuga gerada por uma rotação em alta velocidade]	11.500,00	10.500,00	12.500,00	1.000,00	2.000,00
7	BANHO-MARIA [equipamento de alta precisão, em aço inoxidável, com controle]	6.757,00	5.757,00	7.757,00	1.000,00	2.000,00

	digital de temperatura, que aquece amostras e soluções – como bolsas de sangue ou plasma - de forma lenta, uniforme e constante, usando água como meio de transmissão de calor]					
8	COAGULÔMETRO DE NO MÍNIMO UM CANAL [equipamento que mede o tempo de coagulação do sangue]	13.962,00	12.962,00	14.962,00	1.000,00	2.000,00
9	ESTUFA DE SECAGEM E ESTERILIZAÇÃO [elimina microorganismos na limpeza de materiais, por meio de calor seco]	6.500,00	5.957,00	8.957,00	543,00	3.000,00

Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do processo relativo ao Pregão 47/2023-SRP.

109. Essas constatações constituem indícios robustos e convergentes de que houve fraude à licitação por intermédio da simulação de realização da pesquisa de preços, considerando que a probabilidade de cotações independentes de três sociedades empresárias apresentarem diferenças constantes em múltiplos inteiros é estatisticamente ínfima. Com efeito, os indícios apontam para alta probabilidade de combinação prévia dos valores a serem cotados entre as empresas (oferecimento de 'propostas de cobertura) ou simplesmente a cessão do nome das duas outras sociedades empresárias para dar aparência de idoneidade à cotação de preços previamente elaborada. Tal procedimento, deve-se ressaltar, não se constitui em pesquisa de preços de mercado, conforme legalmente exigido para despesas com o uso de vultosos recursos federais.

Análise conjunta conclusiva sobre as constatações no PE 46/2023 e no PE 47/2023

110. Considerando as constatações acima relatadas, concluiu-se que há elementos indiciários robustos e suficientes de simulação de pesquisa de preços de mercado para fraudar as licitações Pregão Eletrônico 46/2023/SRP e Pregão Eletrônico 47/2023/SRP. O juízo de ocorrência de fraude à licitação, com fundamento em conjunto indiciário convergente, encontra amparo na jurisprudência firme deste Tribunal, conforme ilustram os seguintes precedentes:

É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável não apresenta contra indícios de sua participação nas irregularidades. (Acórdão 1223/2015-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes).

Constitui prova a existência de indícios vários, convergentes e concordantes, o que, sinalizando para a manipulação de procedimento licitatório, autoriza o TCU a declarar a inidoneidade das empresas envolvidas na fraude, assim como multar os gestores públicos responsáveis. (Acórdão 834/2014-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho).

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação, o que conduz à declaração de inidoneidade das empresas



envolvidas para licitar com a Administração Pública Federal. (art. 46 da Lei 8.443/1992). Acórdão 605/2024-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes

111. *Os fatos sob exame constituem violação aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, insitos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37, caput e inciso XXI, bem como ao preceituado nos arts. 3º e 90 da Lei 8.666/1993; arts. 5, 11 e 178 da Lei 14.133/2021 e arts. 337-F e 337-L do Código Penal Brasileiro. Os gestores públicos responsáveis sujeitam-se à aplicação de multa e outras sanções, ao passo que as sociedades empresárias são passíveis de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, previstas no art. 46 da Lei 8.443/1992.*

112. *Em tais circunstâncias, deve-se propor a constituição de processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, dessas irregularidades na execução da Emenda Parlamentar de Transferência Especial 202332600003, destinada ao Município de Portel/PA, autorizando-se, desde logo, a promoção da audiência dos responsáveis, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU.*

113. *Considerando a elevada gravidade dos fatos ora examinados e relatados, bem como as possíveis repercussões destes nas esferas penal, de improbidade administrativa, e de defesa econômica (proteção da concorrência), além da proteção ao cidadão usuário do Sistema Único de Saúde (SUS), e não obstante o encaminhamento com vistas à abertura do contraditório no âmbito deste TCU, cumpre propor desde logo o encaminhamento de cópia do presente relatório, e do voto e acórdão que vier a ser proferido, (i) ao Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DPF/MJSP), (ii) ao Ministério Público da União/Procuradoria da República no Estado do Pará (MPF/PR-PA), (iii) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE/MJSP), (iv) à Controladoria-Geral da União (CGU), (v) ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), (vi) ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) e (vii) ao Ministério Público do Estado do Pará (MP-PA), para as providências que entenderem cabíveis, no âmbito das respectivas competências investigativas.*

Individualização de condutas e culpabilidade

114. *A responsabilidade pelos ilícitos acima relatados deve incidir sobre a Sra. Leonira Cardoso Conceição (CPF 009.376.012-41), que subscreveu as manifestações do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA (peças 154, p. 56-60 e 172, p. 24-28), relativa aos procedimentos da ‘pesquisa de preços’ utilizada para subsidiar o termo de referência dos Pregões Eletrônicos 46/2023 e 47/2023, em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação para fraudar licitação.*

115. *Cumpra considerar como responsável igualmente o Sr. Walber de Paixão Valente da Silva (CPF 430.984.952-00), que aprovou os procedimentos de ‘pesquisa de preços de mercado’ (constituída por mera cotação junto a fornecedores privados), na condição de secretário municipal de gestão administração e financeira, omitindo-se quanto às irregularidades ora relatadas (peças 154, p. e 230 e 172, p. 63).*

116. *E razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela elaboração da pesquisa de preço e pela aprovação do termo de referência do certame tivessem ciência da obrigatoriedade de realizar a pesquisa de preços na forma prescrita pelo inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e determinada na jurisprudência do Tribunal (subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

117. *A conduta dos responsáveis propiciou a utilização de preços referenciais inidôneos, em prejuízo à legalidade, à economicidade, competitividade e à eficiência e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Municipal nos certames examinados. Ademais, a simulação da pesquisa de preços constitui indício de conduta dolosa para favorecimento de licitantes, comprometendo a isonomia que deve reger as licitações públicas.*

118. *O Sr. Benedito Márcio Sherlo Silva Martins (CPF 361.645.932-04), então secretário municipal de Saúde de Portel/PA e ordenador de despesas, subscreveu a autorização para abertura*



do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023 (peças 154, 231-232 e 172, p. 64-65), ratificando os atos praticados na instrução do processo de licitação e autorizando a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo o mapa de apuração de pesquisa de mercado.

119. Omitiu-se, portanto, quanto ao dever de apontar a notória inadequação da pesquisa de preços que fundamentou o termo de referência, realizada exclusivamente com três empresas privadas/distribuidoras sediadas em Belém/PA, sem consulta a preços referenciais oriundos de outras licitações públicas e bancos de dados oficiais da Administração Pública.

120. A omissão do agente concorreu para a permanência da irregularidade na pesquisa de preços que subsidiou o Termo de Referência a qual comprometeu a legalidade e economicidade do certame e contribuiu para a contratação por valores unitários superiores aos praticados pela Administração Pública, resultando em pagamentos por preços acima do mercado.

121. Igualmente culpável é a conduta omissiva do parecerista jurídico, Sr. Felipe de Lima Rodrigues Gomes (CPF 962.325.102-59), que emitiu parecer jurídico final pela regularidade e legalidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 46/2023 e no Pregão Eletrônico 47/2023 (peças p. 163, p. 323-329 e 175, p. 114-119), omitindo-se quanto às flagrantes irregularidades nas pesquisas de preços e nas Atas de Registro de Preços 46/2023 e 47/2023, por estarem em desacordo as normas aplicáveis e por conterem indícios flagrantes de simulação. Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que o parecerista jurídico adotou, pois o exame atento dos autos permitiria detectar e, conseqüentemente relatar em seu parecer, os ostensivos vícios jurídicos que macularam os processos licitatórios em referência e que demandavam sua anulação na forma da lei.

122. O mesmo juízo se aplica às sociedades empresárias A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.113.530/0001-53), Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 12.735.479/0001-93), Harpia Comércio de Equipamentos e Serviços Ltda. (CNPJ 22.652.492/0001-32) e Lúdica Comércio de Equipamentos de Informática e Serviços Ltda. (CNPJ 09.049.870/0001-20), que deveriam apresentar à Administração Pública cotações de preços idôneas, compatíveis com o mercado local, tendo agido em desacordo com o disposto no art. 37, caput, da CRFB/1988 (princípios da moralidade e da economicidade), assim com os entendimentos firmados na jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1).

123. Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

124. Há fortes indícios de culpabilidade grave (incluindo indícios de conduta dolosa), por parte dos referidos agentes públicos municipais, acima identificados, uma vez que havia previsão legal expressa do procedimento a ser adotado para a realização da pesquisa de preços de mercado que subsidia licitação pública, ainda mais com o uso de recursos federais. Ademais, houve citação das normas federais aplicáveis (i) na manifestação do setor de compras e (ii) no parecer jurídico e, ainda assim, não foi dado cumprimento ao legalmente preceituado. Portanto, a conduta dos responsáveis, mesmo com plena ciência da legislação/normatização federal aplicável ao caso concreto, distanciou-se largamente daquela que seria esperada de um administrador zeloso médio, bem como de empresa licitante idônea, nas mesmas circunstâncias fáticas, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, ainda mais no manejo de recursos federais, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé.

125. Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018. Em numerosos julgados, este TCU tem considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer; e 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, e de Relatoria do Ministro Augusto Nardes).



126. *Encontram-se presentes, portanto, os pressupostos para responsabilização dos agentes acima nominados.*

[OBJETOS]

- *Emenda Parlamentar de Transferência Especial 202332600003, vinculada ao Plano de Ação 09032023-032405/2023, destinada ao Município de Portel/PA*
- *Pregão Eletrônico (PE) 046/2023 e Pregão Eletrônico (PE) 047/2023.*

[CRITÉRIOS]

- *art. 37, caput, da CRFB/1988*
- *inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993.*
- *Acórdão 247/2017-TCU-Plenário (subitem 9.7.1).*

[EVIDÊNCIAS]

- *Processo licitatório relativo ao PREGÃO N° 0046-2023 (peças 154-163)*
- *Processo licitatório relativo ao PREGÃO N° 0046-2023 - MAT. PARMANENTES USO HOSPITALAR (peças 172-175)*
- *Extratos de consultas à base CNPJ da Receita Federal do Brasil e à base Sintegra (peças 133-140)*

[CAUSAS]

- *Desconsideração das normas relativas à pesquisa de preços em licitação, pois o cumprimento da legislação é essencial para garantir que os valores adjudicados estejam alinhados aos preços praticados no mercado, conforme previsto nas normas de licitação e contratos.*
- *Falta de planejamento e controle na contratação, tendo em vista que a ausência de planejamento adequado e de mecanismos de controle interno contribuiu para a adjudicação de itens com valores superiores aos praticados no mercado. Isso demonstra falhas na gestão do processo licitatório e na execução do contrato.*

[EFEITOS]

- *Prejuízo à legalidade, economicidade e moralidade na gestão de recursos públicos, pois a simulação para fraudar licitação viola os vetores constitucionais da legalidade, moralidade e da economicidade.*
- *Risco de responsabilização legal, tendo em vista que a simulação para fraudar certame licitatório poderá levar à responsabilização dos gestores e entes privados envolvidos nas esferas administrativa, civil e criminal.*
- *Impacto na qualidade dos serviços públicos, pois a fraude conduziu a sobrepreço e superfaturamento que podem ter comprometido a capacidade da administração pública de investir em outras áreas prioritárias, prejudicando a qualidade dos serviços oferecidos à população.*
- *Risco de descontinuidade dos serviços de saúde, haja vista que a utilização de recursos de emendas parlamentares para custear despesas com sobrepreço pode comprometer a continuidade dos serviços essenciais, caso os recursos não sejam renovados nos exercícios seguintes.*

[PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO]

127. *Em vista do exposto, propõe-se o seguinte:*

128. *Constituir **processo apartado** de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar de Transferência Especial 202332600003, vinculada ao Plano de Ação 09032023-032405/2023, destinada ao Município de Portel/PA, autorizando-se, desde logo, a promoção da audiência, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, e 46, da Lei 8.443/92; e arts. 179, § 5º, 202, inciso III, 250, incisos IV e V, e § 7º, e 271 do RI/TCU, dos responsáveis abaixo relacionados, a fim de que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a seguinte irregularidade:*

Irregularidade: Fraude aos certames licitatórios Pregão Eletrônico 46/2023/SRP e Pregão Eletrônico 47/2023/SRP, caracterizada por indícios múltiplos, robustos e convergentes de simulação de pesquisa de preços de mercado: a) realizada exclusivamente junto a três fornecedores privados, sem comprovação de consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública; b) consulta a fornecedores com atividade econômica principal estranha ao objeto da licitação e que utilizam serviços do mesmo contador; c) cotação, pelo mesmo fornecedor, do menor preço para todos (Pregão 46/2023/SRP) ou para a quase todos (Pregão



47/2023/SRP) os itens objeto da consulta; e d) relações fixas de proporcionalidade (Pregão 46/2023/SRP) ou de diferença (Pregão 47/2023/SRP) entre os valores das cotações para todos os itens orçados pelas sociedades empresárias consultadas.

Dispositivos violados: art. 37, caput, da CRFB/1988; inciso V, do art. 15, da Lei 8.666/1993; e Acórdão 247/2017-TCU-Plenário (subitem 9.7.1).

a) Responsável 1: Sra. **Leonira Cardoso Conceição** (CPF 009.376.012-41), responsável pelo Departamento de Compras e Suprimentos da PM de Portel Dutra/MA.

Conduta 1: elaborar, na condição de Diretora do Departamento de Compras e Suprimentos da PM de Presidente Dutra/MA, pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023 com indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: a elaboração irregular e com indícios de fraude da pesquisa pela responsável propiciou a adoção de preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública no termo de referência e, conseqüentemente, resultou prejuízo à legalidade, à impessoalidade, à moralidade e à economicidade dos certames.

b) Responsável 2: Sr. **Walber de Paixão Valente da Silva** (CPF 430.984.952-00), secretário municipal de gestão administração e financeira de Portel/PA.

Conduta 2: aprovar, na condição de secretário municipal de gestão administração e financeira de Portel/PA, pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023 com indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 2: a conduta omissiva do gestor quanto ao dever de apontar a irregularidades na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou as licitações possibilitou a continuidade dos certames com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, em prejuízo à legalidade, competitividade e economicidade da licitação.

c) Responsável 3: Sr. **Benedito Márcio Sherlo Silva Martins** (CPF 361.645.932-04), então secretário municipal de Saúde de Portel/PA e ordenador de despesas.

Conduta 3: aprovar, na condição de secretário municipal de Saúde de Portel/PA e ordenador de despesas, o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023, ratificando os atos praticados, incluindo a pesquisa de pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência dos certames, com indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 3: a aprovação do termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023 com omissão em relação à irregularidade na pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo dos certames, com indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável, concorreu para o prejuízo da legalidade, moralidade e economicidade dos certames.

d) Responsável 4: Sr. **Felipe de Lima Rodrigues Gomes** (CPF 962.325.102-59), então Assessor Jurídico do Município de Portel/PA.

Conduta 4: emitir, na condição de Assessor Jurídico do Município de Portel/PA, parecer jurídico final pela viabilidade dos processos licitatórios Pregão Eletrônico 46/2023 e Pregão Eletrônico 47/2023; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e os indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 4: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade e os indícios flagrantes de simulação na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

e) Responsáveis 5: A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.113.530/0001-53), Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 12.735.479/0001-93), e Lúdica Comércio de Equipamentos de Informática e Serviços Ltda. (CNPJ 09.049.870/0001-20),



na condição de empresas que forneceram cotações de preços com indícios flagrantes de simulação.

Conduta 5: apresentar, na condição de pessoa jurídica consultada, cotação de preços inidônea ante os indícios robustos, convergentes e múltiplos de simulação no procedimento relativo ao Pregão Eletrônico 46/2023.

Nexo de causalidade 5: a oferta de cotações com fortes indícios de simulação resultou na adoção de referencial de preços inidôneo na licitação Pregão Eletrônico 046/2023 em prejuízo da legalidade, moralidade e economicidade dos certames.

129. Encaminhar cópias do presente relatório, do voto e do acórdão que vier a ser proferido, (i) ao Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DPF/MJSP), (ii) ao Ministério Público da União/Procuradoria da República no Estado do Pará (MPF/PR-PA), (iii) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE/MJSP), (iv) à Controladoria-Geral da União (CGU), (v) ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), (vi) ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) e (vii) ao Ministério Público do Estado do Pará (MP-PA), para as providências que entenderem cabíveis, no âmbito das respectivas competências investigativas. .

B) Pagamentos com superfaturamento de despesas contratadas com sobrepreço, oriundas de pesquisas de preços de mercado irregulares e contendo indícios de simulação para fraudar licitação.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

130. Conforme detalhado no achado precedente, a Prefeitura Municipal de Portel/PA, nos procedimentos relativos aos Pregões Eletrônicos 46/2023-SRP e 47/2023-SRP, utilizou-se apenas de cotação de preços junto a potenciais fornecedores como fonte de ‘pesquisa de preços’, sem comprovar consulta a bancos de dados oficiais ou outras compras públicas. Além disso, foram constados fortes indícios de simulação das cotações de preços para fraudar os referidos certames.

131. Conforme as análises a seguir empreendidas, constatou-se que houve contratações com sobrepreço em decorrência do referencial inidôneo utilizado nos dois processos licitatórios acima referenciados, e, conseqüentemente, foram realizados pagamentos superfaturados na execução dos contratos de aquisição de equipamentos e materiais permanentes para uso hospitalar e laboratorial adquiridos por meio da Parlamentar de Transferência Especial **202332600003**.

Pregão Eletrônico 46/2023:

132. O processo licitatório teve como objeto o registro de preço para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para uso hospitalar, para as unidades básicas de saúde (UBS) e hospital municipal, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.

133. Conforme consignado no achado precedente, a cotação de preços foi obtida junto aos seguintes fornecedores: AC dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. – EPP (CNPJ 20.113.530/0001-53), Lúdica Comércio de Equipamentos de Informática e Serviços Ltda. (CNPJ 09.049.870/0001-20) e Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 12.735.479/0001-93). Reitere-se que as duas primeiras sociedades empresárias têm como descrição da atividade econômica principal na Receita Federal do Brasil de ‘Comércio atacadista de artigos de escritório e de papelaria’. Apenas a terceira empresa ‘BELMEDICAL COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA’, com nome fantasia ‘BELMEDICAL’, tem descrição da atividade econômica principal na Receita Federal do Brasil ligada à área da saúde ‘Comércio atacadista de medicamentos e drogas de uso humano’.

134. Após a apresentação desses orçamentos, a PM de Portel/PA elaborou o ‘Mapa Comparativo de Preços’, contendo os preços informados pelas três empresas, para cada item do PE 46/2023, e, na penúltima coluna, o valor médio unitário (R\$).

135. Conforme se extrai da ata de julgamento do Pregão, a licitante Belmedical Ltda., sagrou-se vencedora em 80 dos 81 itens homologados no PE 46/2023 (peça 163, p. 55-320), o equivalente a,

98,77% do total de itens da licitação. Itens vencidos pela empresa BELMEDICAL: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 65, 66, 67, 69, 71, 72, 73, 74, 87, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 117 e 118. Somente o item 81 foi vencido pela empresa Regional Belém Ltda.

136. A Prefeitura Municipal de Portel/PA não encaminhou termos de contrato celebrados com as licitantes vencedoras, não sendo possível concluir pela ausência de formalização contratual ou simplesmente sonegação de documentos à Equipe de Auditoria, essa última hipótese caracteriza infração ao disposto no art. 42 da Lei 8.443/1992. Encontra-se nos autos do processo licitatório somente a Ata de Registro de Preços relativa ao Pregão n. 0046/2023, assinada em 4/3/2024, pelo Sr. Benedito Márcio Sherlo Silva Martins (CPF 361.645.932-04), então Secretário Municipal de Saúde do Município de Portel/PA e as sociedades empresárias adjudicatárias (peça 163, p. 372-384).

Análise de superfaturamento

137. O procedimento de análise de preços dos produtos adquiridos referentes às notas fiscais n. 526, 527, 531, 534, 540, 609, 776, 28464 e 2947055 (peças 152, 170, 178), relacionados aos Pregões Eletrônicos 46 e 47/2023, relativos à meta 1 de 'Aquisição de equipamentos para assistência hospitalar e ambulatorial' da emenda 202332600003, compreendeu a listagem, em uma única tabela, e seus quantitativos foram somados quando ocorreu fornecimento do mesmo material em diferentes notas fiscais (peça 184). Os valores totais por produto foram ordenados do maior para o menor e foram selecionados os itens que representaram, no mínimo, 82% do valor total gasto pela meta 1 (com valor total de R\$ 1.089.948,84).

138. A ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 46/2023 (peça 163, p. 372-384), foi assinada em 4/3/2024. Assim, o mês de **março/2024** foi considerado como referência para a pesquisa de preços referenciais realizada por esta Equipe de Auditoria, tendo sido procuradas aquisições realizadas pela administração pública no período de março/2023 a fevereiro/2024.

139. Observa-se que a legislação e as normas sobre pesquisa de preços definem que o gestor deve realizar a pesquisa de preços baseado em 'contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços'. Entretanto, a Unidade Técnica optou por realizar a pesquisa usando o período de 12 meses antes da data de assinatura do registro de preços, em prestígio à cautela e ao conservadorismo no cálculo, de modo a não gestor incorrer rigor excessivo em desfavor dos responsáveis.

140. Além disso, a pesquisa, quando possível, buscou preços para a região Norte e para o estado do Pará, sendo utilizado o cálculo estatístico da mediana quando havia no mínimo cinco dados (número de valores de preços para que a medida estatística da mediana tenha maior robustez que o número de três dados citados na legislação). Entretanto, quando não foram encontrados cinco dados para o estado do Pará, mas havia, no mínimo, cinco dados para a região Norte, foi calculado apenas o valor da mediana dos dados para essa região.

141. Para os produtos com menor ocorrência de compras públicas, quando não foram encontrados cinco dados para a região Norte, mas havia no mínimo três dados para o Brasil, foi calculado o valor da mediana para o Brasil.

142. Quando havia os valores da mediana para a região Norte e para o estado do Pará, foi sempre escolhido como preço de referência do TCU o **maior** entre eles. Da mesma forma, quando havia os valores da mediana para Brasil e para a região Norte, foi sempre escolhido como preço de referência do TCU o **maior** entre eles, de forma conservadora e mais benéfica aos responsáveis. Ressalta-se que a pesquisa de preços realizada por esta Corte de Contas procurou identificar, nas bases de aquisições públicas Comprasnet e/ou compras.gov.br, os itens idênticos ou os mais similares ao item adquirido no processo licitatório em análise, procurando identificar as características do produto, independentemente do seu nome comercial.

143. Para o item '120 - CARRO DE BANDEJA ALIMENTAR HOPITALAR' do pregão eletrônico 46/2023 não foram encontradas aquisições similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da assinatura do


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

registro de preços (janeiro/2024). Entretanto, foi realizada, em abril/2026, uma pesquisa de preços para o equipamento que atende à especificação solicitada. Foram obtidos os valores de R\$ 2.808,99, R\$ 3.150,00 e R\$ 3.289,90 e a mediana desses valores considerada como preço de referência para o item (R\$ 3.150,00).

144. Foi feita uma comparação entre os preços unitários estimados (oriundos do mapa comparativo de preços elaborado pela Prefeitura de Portel/PA (peça 154, p. 195-229), do registro de preços (obtidos da ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 46/2023, assinada em 4/3/2024 (peça 163, p. 372-384)) e das notas fiscais das aquisições de produtos via registro de preços 46/2023 com o uso da Emenda **202332600003**.

145. Utilizando-se apenas os valores de quantidades fornecidos nas notas em análise, relativas ao pregão eletrônico 46/2023, foram identificados (i) um sobrepço no orçamento-base estimado pela Prefeitura de Portel/PA, no valor de R\$ 206.191,48, (ii) um sobrepço no resultado da ata de registro de preços 46/2023, de R\$ 210.856,32 e (iii) um superfaturamento nas notas fiscais analisadas de R\$ 210.856,32, conforme demonstrado na tabela 11 a seguir:

Tabela 11 – Análise de sobrepreço e superfaturamento - Pregão Eletrônico 46/2023

Item	Material	Unidade Fornec. Pregão	Qde (NFs)	Preço Unitário Estimado (R\$)	Preço Unitário Reg Pre (R\$)	Preço Unitário NFs (R\$)	Valor Total NFs (R\$)	Preço Referência TCU (R\$)	Sobrepço do Orçamento Estimado (R\$)	Sobrepço do Registro de Preços (R\$)	Superfaturamento o das NFs (R\$)
BELMEDICAL COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA.											
CNPJ 12.735.479/0001-93											
43	VENTILADOR PULMONAR COM PEDESTAL	unidade	1	65.975,00		69.320,00	69.320,00	36.250,00	29.725,00	33.070,00	33.070,00
52	CAMA FOWLER MOTORIZADA	unidade	4	16.443,00		15.950,00	63.800,00	12.575,00	15.472,00	13.500,00	13.500,00
40	BOMBA DE INFUSÃO	unidade	4	6.343,75		11.250,00	45.000,00	3.658,33	10.741,67	30.366,67	30.366,67
102	CARDIOVERSON	unidade	1	29.638,00		29.605,00	29.605,00	18.750,00	10.888,00	10.855,00	10.855,00
10	OXIMETRO DE MESA ADULTO / NEONATAL	unidade	10	2.639,00	2.630,00	2.630,00	26.300,00	1.200,00	14.390,00	14.300,00	14.300,00
34	MONITOR MULTIPARÂMETRO C/ ECG, SPO2, RESP. PNI E TEMP PRÉ-CONFIGURADO 12 POLEGADAS	unidade	2	11.012,75		12.650,00	25.300,00	8.809,50	4.406,50	7.681,00	7.681,00
4	POLTRONA HOSPITALAR	unidade	15	1.624,00	1.620,00	1.620,00	24.300,00	1.232,90	5.866,50	5.806,50	5.806,50
120	CARRO DE BANDEJA ALIMENTAR HOPITALAR	unidade	3	5.024,25	5.015,00	5.015,00	15.045,00	3.150,00	9.450,00	5.622,75	5.595,00
120	ELETROCARDIOGRAFO	unidade	1	9.084,25		12.844,26	12.844,26	4.860,00	4.224,25	7.984,26	7.984,26
36	CARRINHO DE PARADA	unidade	4	2.994,23	2.990,00	2.990,00	11.960,00	2.015,19	3.916,18	3.899,26	3.899,26
TOTAL (BELMEDICAL)							323.474,26		105.252,85	133.057,69	133.057,69
W. O. DO NASCIMENTO LTDA.											
CNPJ 41.200.014/0001-36											
X3	AR CONDICIONADO SPLIT 22.000 BTUS	unidade	3			5.703,00	17.109,00	4.063,00	4.920,02	4.920,02	4.920,02
X4	AR CONDICIONADO SPLIT 18.000 BTUS	unidade	4			3.977,00	15.908,00	2.845,00	4.528,00	4.528,00	4.528,00
X5	AR CONDICIONADO SPLIT 36.000 BTUS	unidade	1			12.118,00	12.118,00	8.050,00	4.068,00	4.068,00	4.068,00
X4	AR CONDICIONADO SPLIT 18.000 BTUS	unidade	3			3.977,00	11.931,00	2.845,00	3.396,00	3.396,00	3.396,00
X6	AR CONDICIONADO SPLIT 12.000 BTUS	unidade	4			2.836,00	11.344,00	1.926,99	3.636,04	3.636,04	3.636,04
TOTAL (W. OTONY)							68.410,00		20.548,06	20.548,06	20.548,06

**REGIONAL BELEM DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS RADIOLOGICOS LTDA.**

CNPJ 05.351.445/0001-30

81	DIGITALIZADOR DE IMAGENS	unidade	1	138.040,00	114.900,00	114.900,00	114.900,00	101.327,50	36.712,50	13.572,50	13.572,50
X1	CARRO MACA PADIOLA DE TRANSPORTE COM ESTOFADO INOX	peça	10			4.009,81	40.098,10	2.579,00	14.308,10	14.308,10	14.308,10
X2	MESA SEMI CIRCULAR COM RODIZIOS INOX	peça	2			15.759,99	31.519,98	1.075,00	29.369,98	29.369,98	29.369,98
TOTAL (REGIONAL BELÉM)							186.518,08		80.390,58	57.250,58	57.250,58
TOTAL GERAL							578.402,34		206.191,48	210.856,32	210.856,32

Fonte: Elaboração própria

146. O quadro a seguir detalha os dados dos documentos fiscais e de pagamento (peças 147-152; 164-170 e 178), extraídos dos processos de pagamento encaminhados pela municipalidade à Equipe de Auditoria, referentes aos itens nos quais foram identificados os valores superfaturados contidos na tabela anterior:

Tabela 12 – Documentos fiscais e de pagamento – PE 46/2023

Meta(s)	Fornecedor	Nota Fiscal		Pagamento	
		Número	Data de emissão	Data	
1	W. OTONY	526	13/11/2024	14/11/2024	
1	W. OTONY	527	13/11/2024	14/11/2024	
1	W OTONY	609	13/11/2024	14/11/2024	
1	W OTONY	534	29/11/2024	5/12/2024	
1	BELMEDICAL	531	9/7/2024	11/7/2024	
1	BELMEDICAL	540	7/8/2024	14/8/2024	
1	REGIONAL BELÉM	28464	23/4/2024	23/4/2024	
1	REGIONAL BELÉM	29470	18/10/2024	22/10/2024	

Fonte: Elaboração própria

147. Com base nas informações contidas no quadro anterior, deve-se ser considerada, como data de ocorrência do débito, as datas de pagamento mais recentes por empresa: nos débitos relacionados à empresa W Otony do Nascimento Eireli será considerada como data de ocorrência do débito a data de 5/12/2024; para a empresa Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. será considerada a data de 14/8/2024 e para a empresa Regional Belém Distribuidora de Produtos Radiológicos Ltda. será considerada a data de 22/10/2024.

Individualização de condutas e culpabilidade

148. A responsabilidade pela irregularidade geradora do dano ao erário deve ser atribuída à Sra. Leonira Cardoso Conceição (CPF 009.376.012-41), que emitiu a manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA, ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023, elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação.

149. Também deve ser imputada responsabilidade ao Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF), Sr. Walber de Paixão Valente da Silva (CPF 430.984.952-00), que aprovou a pesquisa de mercado apresentada pelo Departamento de Compras, referente a aquisição de equipamento e materiais permanentes para uso hospitalar (peça 154, p. 230), para as unidades básicas de saúde e hospital municipal do Município de Portel/PA, contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores, bem como indícios flagrantes de simulação.



150. *A elaboração do 'Mapa Comparativo de Preços', desconsiderando os preços de referência oficiais, propiciou a condução do certame baseado em preços referenciais superiores aos de mercado, dando causa à contratação com sobrepreço e os pagamentos lesivos ao erário.*

151. *O Sr. Benedito Márcio Sherlo Silva Martins (CPF 361.645.932-04), então Secretário Municipal de Saúde do Município de Portel/PA, firmou a Ata de Registro de Preços 46/2023-SRP (peça 163, p. 372-384), ratificando os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 46/2023 (processo administrativo 01812068/23) e autorizando a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo o mapa de apuração de pesquisa de mercado e o termo de referência.*

152. *Ao firmar a Ata de Registro de Preços 46/2023 contendo itens com valores acima do preço de mercado, em desacordo com a lei e a jurisprudência deste TCU, o responsável concorreu para a aquisição de itens com preços superiores aos praticados pela Administração Pública, gerando o superfaturamento.*

153. *É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela elaboração da pesquisa de preço e pela homologação do certame tivessem ciência da obrigatoriedade de realizar a pesquisa de preços na forma prescrita pelo inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 (atual art. 23 da Lei 14.133/2021) e determinada na jurisprudência do Tribunal (subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

154. *O mesmo juízo de reprovabilidade se aplica às condutas das sociedades empresárias licitantes, que deveriam apresentar à Administração Pública preços compatíveis com o patamar de mercado concorrencial, tendo agido em desacordo com o disposto no art. 37, caput, da CRFB/1988 (princípios da legalidade, impessoalidade e da eficiência/economicidade) e com a jurisprudência deste Tribunal de Contas da União, considerando a natureza federal dos recursos utilizados (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1). Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram no caso concreto, mesmo para entes privados, uma vez que devem agir com idoneidade em seu trato com a Administração Pública, abstendo-se de condutas para obtenção de proveito indevido. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada, havendo sim, ao revés, indicativos de má fé, especialmente.*

155. *Igualmente culpável é a conduta do então Assessor Jurídico do Município de Portel/PA, Sr. Felipe de Lima Rodrigues Gomes (CPF 962.325.102-59), que emitiu parecer jurídico final pela regularidade e legalidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 46/2023, relativo ao processo administrativo 01812068/23 (peça 163, p. 323-329), omitindo-se quanto à flagrante irregularidade na pesquisa de preços e na Ata de Registro de Preços 46/2023, por estarem em desacordo as normas aplicáveis e por conterem indícios flagrantes de simulação. Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou, ante o dever profissional de apontar vícios jurídicos no certame. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.*

156. *Também culpável é a conduta da então responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA, Sra. Rosiane Caldas Lobo (CPF 520.177.532-20), que emitiu parecer de conformidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 46/2023, relativo ao processo administrativo 01812068/23 (peça 163, p. 331-334), omitindo-se quanto às flagrantes ilicitudes na pesquisa de preços e na Ata de Registro de Preços 46/2023. Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.*

157. *Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão legal expressa do procedimento a ser adotado para a realização da pesquisa de preços de mercado que subsidia licitação pública. Portanto, a conduta dos responsáveis distanciou-se largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé.*

158. *Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às*



Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018. Em numerosos julgados, este TCU tem considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer; e 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, e de Relatoria do Ministro Augusto Nardes).

Pregão Eletrônico 47/2023:

159. O processo licitatório teve como objeto o registro de preço para a aquisição de equipamentos, para uso laboratorial, para as unidades básicas de saúde (UBS) e hospital municipal, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.

160. Conforme detalhado no achado precedente, a cotação de preços foi realizada junto aos seguintes fornecedores: i) Harpia Comércio de Equipamentos e Serviços Ltda. (CNPJ 22.652.492/0001-32), ii) AC dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. – EPP (CNPJ 20.113.530/0001-53), e iii) Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 12.735.479/0001-93). Reitere-se que as sociedades empresárias ‘Harpia Comércio de Equipamentos e Serviços Ltda.’ e ‘A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda.’, nome fantasia ‘Papel Norte’, tem como descrição da atividade econômica principal no Cadastro de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil a de ‘Comércio atacadista de artigos de escritório e de papelaria’. E apenas a terceira empresa ‘Belmedical Comercio de Produtos Hospitalares Ltda.’, com nome fantasia ‘Belmedical’, tem descrição da atividade econômica principal na Receita Federal do Brasil ligada à área da saúde ‘Comércio atacadista de medicamentos e drogas de uso humano’.

161. Após a apresentação desses orçamentos, a PM de Portel/PA elaborou o ‘Mapa Comparativo de Preços’, contendo os preços informados pelas três empresas, para cada item do PE 47/2023, e, na penúltima coluna, o valor médio unitário das cotações (R\$) (peça 172, p. 49-62). Dessa forma, o orçamento estimado da Ata de Registro de Preços do PE 47/2023 utilizou apenas as cotações de preços apresentadas pelas três empresas acima mencionadas. Frise-se que não consta a assinatura de quem elaborou esse mapa.

162. Observa-se que a empresa MYO2 Soluções em Saúde Ltda. (CNPJ 15.564.580/0001-17), posteriormente, participou e foi vencedora da totalidade dos 9 itens homologados no pregão eletrônico 47/2023 (peça 175, p. 126-131). Itens vencidos pela empresa MYO2: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.

163. A Prefeitura Municipal de Portel/PA não encaminhou termos de contrato celebrados com as licitantes vencedoras, não sendo possível concluir pela ausência de formalização contratual ou simplesmente sonegação de documentos à Equipe de Auditoria, sendo que essa última hipótese caracteriza infração ao disposto no art. 42 da Lei 8.443/1992. Encontra-se nos autos do processo licitatório somente a Ata de Registro de Preços relativa ao Pregão n. 0047/2023, assinada em 30/1/2024, pelo Sr. Benedito Márcio Sherlo Silva Martins (CPF 361.645.932-04), então Secretário Municipal de Saúde do Município de Portel/PA e a sociedade empresária adjudicatária (peça 175, p. 133-147).

Análise de superfaturamento

164. Os produtos adquiridos nas notas fiscais n. 526, 527, 531, 534, 540, 609, 776, 28464 e 2947055 (peças 152, 170, 178), relacionados aos Pregões Eletrônicos 46 e 47/2023, relativos à meta 1 de ‘Aquisição de equipamentos para assistência hospitalar e ambulatorial’ da emenda 202332600003, foram listados numa única tabela e seus quantitativos foram somados quando ocorreu fornecimento do mesmo material em diferentes notas fiscais (peça 184). Os valores totais por produto foram ordenados do maior para o menor e foram selecionados os itens que representaram no mínimo 82% do valor total gasto pela meta 1 (com valor total de R\$ 1.089.948,84).

165. A ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 47/2023 (peça 175, p. 133-147), foi assinada em **30/1/2024**. Assim, o mês de **janeiro/2024** foi considerado como referência para a pesquisa de preços realizada por este Tribunal, tendo sido procuradas aquisições realizadas pela

administração pública no período de janeiro/2023 a dezembro/2024. Observa-se que a legislação e as normas sobre pesquisa de preços definem que o gestor deve realizar a pesquisa de preços baseado em 'contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços'. Entretanto, a Unidade Técnica optou por realizar a pesquisa usando o período de 12 meses antes da data de assinatura do registro de preços, em prestígio à cautela e conservadorismo na estimativa do referencial de comparação.

166. Além disso, a pesquisa, quando possível, buscou preços para a região Norte e para o estado do Pará, sendo utilizado o cálculo estatístico da mediana quando havia no mínimo cinco dados (número de valores de preços para que a medida estatística da mediana tenha maior robustez que o número de três dados citados na legislação). Entretanto, quando não foram encontrados cinco dados para o estado do Pará, mas havia, no mínimo, cinco dados para a região Norte, foi calculado apenas o valor da mediana dos dados para essa região.

167. Para os produtos com menor ocorrência de compras públicas, quando não foram encontrados cinco dados para a região Norte, mas havia no mínimo três dados para o Brasil, foi calculado o valor da mediana para o Brasil.

168. Quando havia os valores da mediana para a região Norte e para o estado do Pará, foi sempre escolhido como preço de referência do TCU o **maior** entre eles. Da mesma forma, quando havia os valores da mediana para Brasil e para a região Norte, foi sempre escolhido como preço de referência do TCU o **maior** entre eles, de forma a beneficiar o gestor público. Ressalta-se que a pesquisa de preços realizada por esta Corte de Contas procurou identificar, nas bases de aquisições públicas Comprasnet e/ou compras.gov.br, os itens idênticos ou os mais similares ao item adquirido no processo licitatório em análise, procurando identificar as características do produto, independentemente do seu nome comercial.

169. Foi feita uma comparação entre os preços unitários estimados (oriundos do mapa comparativo de preços elaborado pela Prefeitura de Portel/PA, do registro de preços (obtidos da ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 47/2023, assinada em 30/1/2024 e das notas fiscais das aquisições de produtos via registro de preços 47/2023 com o uso da Emenda 202332600003.

170. Utilizando-se apenas os valores de quantidades fornecidos nas notas em análise, relativas ao pregão eletrônico 47/2023, foram identificados (i) um sobrepreço no orçamento-base estimado pela Prefeitura de Portel/PA, no valor de R\$ 58.994,66, (ii) um sobrepreço no registro de preços 46/2023, de R\$ 57.266,00, e (iii) um **superfaturamento** nas notas fiscais analisadas, de **R\$ 57.266,00**, conforme demonstrado na tabela 13 a seguir:

Tabela 13 - Pregão Eletrônico 47/2023

Item	Material	Unidade Fornec. Pregão	Qde (NFs)	Preço Unitário Estimado (R\$)	Preço Unitário Reg Pre (R\$)	Preço Unitário NFs (R\$)	Valor Total NFs (R\$)	Preço Referência TCU (R\$)	Sobrepreço do Orçamento Estimado (R\$)	Sobrepreço do Registro de Preços (R\$)	Superfaturamento das NFs (R\$)
MYO2 SOLUÇÕES EM SAÚDE LTDA. CNPJ 15.564.580/0001-17											
5	CABINE DE PROTEÇÃO BIOLÓGICA	unidade	1	43.604,00	43.000,00	43.000,00	43.000,00	12.950,00	30.654,00	30.050,00	30.050,00
6	CENTRÍFUGA LABORATORIAL	unidade	2	11.500,00	11.000,00	11.000,00	22.000,00	4.650,00	13.700,00	12.700,00	12.700,00
8	COAGULÔMETRO DE NO MÍNIMO UM CANAL	unidade	1	13.962,00	13.900,00	13.900,00	13.900,00	8.505,00	5.457,00	5.395,00	5.395,00
4	MICROSCÓPIO LABORATORIAL	unidade	2	6.531,33	6.500,00	6.500,00	13.000,00	1.939,50	9.183,66	9.121,00	9.121,00
TOTAL (MYO2)							91.900,00		58.994,66	57.266,00	57.266,00

Fonte: Elaboração própria

171. Alguns dos itens do pregão eletrônico 47/2023 são relativos a equipamentos de análise muito específicos e não foram encontradas aquisições similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da assinatura do registro de preços (janeiro/2024). Entretanto, foi realizada, em abril/2026, uma pesquisa de preços



para equipamentos que atendem às especificações solicitadas nesse pregão, cujo resultado pode ser observado na tabela 14 a seguir:

Tabela 14 - Pregão Eletrônico 47/2023 – outros itens

Item	Material	Unidade Fornec. Pregão	Qde (NFs)	Preço Unitário Estimado (R\$)	Preço Unitário Reg Pre (R\$)	Preço Unitário NFs (R\$)	Valor Total NFs (R\$)	Preço Referência TCU (R\$)
MYO2 SOLUÇÕES EM SAÚDE LTDA CNPJ 15.564.580/0001-17								
3	ANALISADOR BIOQUÍMICO	unidade	1	106.290,00	106.000,00	106.000,00	106.000,00	Invistar 300 - R\$ 105.000,00 AMA B-280 S - R\$ 78.300,00 (frete não incluso) B310 com ISE - R\$ 115.000,00 Biossays 240 Plus sem ISE - R\$ 128.000,00
2	ANALISADOR AUTOMÁTICO PARA HEMATOLOGIA	unidade	1	100.440,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	AMA H 6028 - R\$ 71.600,00 (frete não incluso)
TOTAL (MYO2)							226.600,00	

Fonte: Elaboração própria

172. Observa-se, na tabela acima, que os preços à data da assinatura do registro de preços (janeiro/2024) são próximos ou superiores aos preços orçados por esta Corte de Contas em abril/2026 [arquivos ‘]. Portanto, há indícios de sobrepreço e superfaturamento nesses equipamentos adquiridos por meio do pregão eletrônico 47/2023, embora não seja possível precisar o valor, em função do decurso de prazo entre a realização da aquisição e o orçamento obtido, bem como a limitação temporal da execução da auditoria sob relato.

173. O quadro a seguir detalha os documentos fiscais e de pagamento, bem como a sua localização nos autos, referentes aos itens nos quais foram identificados os valores superfaturados contidos na tabela anterior:

Tabela 15– Documentos fiscais e de pagamento – PE 47/2023

Meta(s)	Fornecedor	Nota Fiscal Número	Data de emissão	Localização	Pagamento Data	Localização
1	MYO2	776	12/4/2024	Peça 170	16/4/2024	peça 166

Fonte: Elaboração própria

174. Com base nas informações contidas no quadro anterior, será considerada, como data de ocorrência do débito, a data de pagamento de **16/4/2024**.

Individualização de condutas e culpabilidade

175. A responsabilidade pela irregularidade geradora do dano ao erário deve ser atribuída à Sra. Leonira Cardoso Conceição (CPF 009.376.012-41), que emitiu a manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a ‘pesquisa de preços’, elaborada com base em simples cotação, utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 47/2023, elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação.

176. Também deve-se imputar responsabilidade ao Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF), Sr. Walber de Paixão Valente da Silva (CPF 430.984.952-00), que aprovou a pesquisa de mercado apresentada pelo Departamento de Compras, referente a aquisição de equipamentos, para uso laboratorial, para as unidades básicas de saúde e hospital municipal do Município de Portel/PA, contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores, conforme consta do ‘MEMORAND0 n° 1019/2023-P.A-SEGAF’ (peça 172, p. 63).

177. A elaboração do ‘Mapa Comparativo de Preços’ (peça 172, p. 49-62)., desconsiderando os preços de referência oficiais, propiciou a condução do certame baseado em preços referenciais superiores aos de mercado, dando causa ao dano ao erário.

178. O Sr. Benedito Márcio Sherlo Silva Martins (CPF 361.645.932-04), então Secretário Municipal de Saúde do Município de Portel/PA, firmou a Ata de Registro de Preços 47/2023-SRP (peça 175, p. 133-147), ratificando os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 47/2023 (processo administrativo 01812069/23) e autorizando a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo o mapa de apuração de pesquisa de mercado e o termo de referência.



179. *Ao firmar a Ata de Registro de Preços 47/2023 contendo itens com valores acima do preço de mercado, em desacordo com a lei e a jurisprudência deste TCU, o responsável concorreu para a aquisição de itens com preços superiores aos praticados pela Administração Pública, gerando o superfaturamento.*

180. *É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela elaboração da pesquisa de preço e pela homologação do certame tivessem ciência da obrigatoriedade de realizar a pesquisa de preços na forma prescrita pelo inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 (atual art. 23 da Lei 14.133/2021) e determinada na jurisprudência do Tribunal (subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

181. *Também devem ser responsabilizadas as sociedades empresárias Belmedical Comercio de Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 12.735.479/0001-93), W. O. do Nascimento Ltda. (CNPJ 41.200.014/0001-36), Regional Belém Distribuidora de Produtos Radiológicos Ltda. (CNPJ 05.351.445/0001-30), que ofertaram propostas com preços acima do patamar mercado, concorrendo para a aquisição de itens com preços superiores aos praticados pela Administração Pública.*

182. *As licitantes deveriam apresentar à Administração Pública preços idôneos, compatíveis com o patamar de mercado, mas não o fizeram, tendo agido em desacordo com o disposto no art. 37, caput, da CRFB/1988 (princípios da legalidade, da impessoalidade e da eficiência/economicidade), assim com a jurisprudência deste Tribunal de Contas da União (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1). Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram, ou seja, deveriam ter concorrido de forma idônea, e não ter contribuído para as fraudes à licitação. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.*

183. *Igualmente culpável é a conduta do então Assessor Jurídico do Município de Portel/PA, Sr. Felipe de Lima Rodrigues Gomes (CPF 962.325.102-59), que emitiu parecer jurídico final pela regularidade e legalidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 47/2023, relativo ao processo administrativo 01812069/23 (peça 175, p. 114-119), omitindo-se quanto à flagrante irregularidade na pesquisa de preços e na Ata de Registro de Preços 47/2023, por estarem em desacordo ao art. 37, caput, da CRFB/1988 (princípio de economicidade), ao inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993, assim como à jurisprudência do Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1). Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.*

184. *Também culpável é a conduta da então responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA, Sra. Rosiane Caldas Lobo (CPF 520.177.532-20), que emitiu parecer de conformidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 47/2023, relativo ao processo administrativo 01812069/23 (peça 175, p. 120-124), omitindo-se quanto às flagrantes irregularidades e indícios de simulação na pesquisa de preços e na Ata de Registro de Preços 47/2023, por estarem em desacordo ao art. 37, caput, da CRFB/1988 (princípio de economicidade), ao inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993, assim como à jurisprudência do Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1). Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.*

185. *Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão legal expressa do procedimento a ser adotado para a realização da pesquisa de preços de mercado que subsidia licitação pública. Portanto, a conduta dos responsáveis distanciou-se largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé.*

186. *Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018. Em numerosos julgados, este TCU tem considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel.*

Min-Subst. Marcos Bemquerer; e 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, e de Relatoria do Ministro Augusto Nardes).

Análise conjunta – Pregões Eletrônicos 46 e 47/2023:

187. Conforme as análises de preços realizadas acima para os Pregões Eletrônicos 46 e 47/2023, referentes à execução da meta 1 da Emenda **202332600003**, verificou-se que, para um valor total analisado de R\$ 670.302,34, o valor total de referência calculado pelo TCU foi de R\$ 402.180,02, tendo sido identificado superfaturamento absoluto no valor de **R\$ 268.122,32**, o que representa superfaturamento relativo de **67%** em relação ao preço de referência. Isto é, o preço de mercado dos bens adquiridos pelo Município de Portel/PA deveria ter sido de R\$ 402.180,02, mas a prefeitura pagou R\$ 670.302,34. O recurso financeiro desperdiçado poderia ser utilizado para realizar outras ações de saúde, em benefício dos cidadãos da municipalidade.

188. Como forma de garantir a economicidade das aquisições públicas, na forma preceituada no art. 3º e no art. 15, inciso V e § 1º, da antiga Lei 8.666/1993, além dos arts. 5º e 11, incisos I e III, da nova Lei 14.133/2021, observa-se a importância de se estabelecer o orçamento-base estimativo do órgão licitante, utilizando as fontes de referência de preços citadas pela norma, especialmente quando se fizer uso de recursos federais, cuja jurisdição de controle compete à este TCU (art. 23, da Lei 14.133/2021 e, anteriormente, art. 5º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Secretaria Especial de Desburocratização. Gestão e Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação), a saber:

- custos unitários menores ou iguais à mediana do bem comum a ser adquirido obtido no Pannel de Preços do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (até a data de 4/7/2025 em <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/> e após em <https://suportadoslivres.streamlit.app/>), ou
- custos unitários menores ou iguais à mediana de bens relacionados a equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário a ser adquirido obtido no Banco de Preços em Saúde (https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI_DEMAS_BPS/SEIDIGI_DEMAS_BPS.html), ou
- custos unitários menores ou iguais à mediana de bens adquiridos em contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços (dados abertos obtidos em <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/compras-publicas-do-governo-federal>).

189. Ressalta-se que, nos Pregões Eletrônicos 46 e 47/2023, os orçamentos-base estimados da Prefeitura de Portel/PA - chamados de mapas comparativos - foram feitos baseados nos preços médios obtidos de algumas meras cotações com fornecedores da região, que, posteriormente, puderam participar desses mesmos processos licitatórios. Esse procedimento resultou em orçamentos superestimados desses pregões, conforme demonstrado na tabe 16 abaixo:

Tabela 16 – Valores calculados de Sobrepreço/superfaturamento – PEs 46/2023 e 47/2023

Pregão Presencial	Sobrepreço do Orçamento Estimado (R\$)	Sobrepreço do Registro de Preços (R\$)	Superfaturamento das NFs (R\$)
46/2023	206.191,48	210.856,32	210.856,32
47/2023	58.994,66	57.266,00	57.266,00
TOTAL	265.186,14	268.122,32	268.122,32

Fonte: Elaboração própria

190. O gestor público deve utilizar, preferencialmente, a fonte [Compras.gov.br](https://www.gov.br/compras/pt-br) (<https://www.gov.br/compras/pt-br>), que é o portal de compras do governo federal, mas não é restrito ao mesmo, estando disponível para adesão por qualquer órgão público das esferas federal, estadual e municipal, de todos os poderes, sem qualquer custo para seus usuários.

191. O [Compras.gov.br](https://www.gov.br/compras) é composto por diversos módulos, responsáveis pela operacionalização de cada uma das várias etapas da cadeia da contratação pública: (i) minutas padrão dos documentos, (ii) planejamento e gerenciamento de contratações (PGC), (iii) estudos técnicos preliminares (ETP), (iv) matriz de riscos (elemento de fundamental importância em determinadas contratações de maior vulto e complexidade logística de entrega, como aquelas na Região Norte do Brasil), (v) catálogo de produtos padronizado, (vi) pesquisa de preços referenciais de mercado, (vii) divulgação de compras,



(viii) sala de disputa e (ix) minutas de contratos (incluindo seus anexos padrão), permitindo a operacionalização e controle de diversas etapas ao longo do ciclo de vida da compra pública.

192. Adicionalmente, o portal do compras.gov.br oferece atualmente várias ferramentas para ajudar o gestor público no processo de aquisição, inclusive por meio do uso de inteligência artificial (Mentor.IA).

[OBJETOS]

- Emenda Parlamentar de Transferência Especial **202332600003**, vinculada ao Plano de Ação **09032023-032405/2023**, destinada ao Município de Portel/PA

- Pregão Eletrônico (PE) 046/2023 e Pregão Eletrônico (PE) 047/2023.

[CRITÉRIOS]

- arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993.

- arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021.

- art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.

- art. 37, caput, da CRFB/1988.

- subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

- subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego.

- subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro.

- arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

[EVIDÊNCIAS]

- Processo licitatório relativo ao PREGÃO Nº 0046-2023

- Processo licitatório relativo ao PREGÃO Nº 0046-2023 - MAT. PARMANENTES USO HOSPITALAR)

[CAUSAS]

- Falta de utilização de fontes oficiais federais de pesquisa de preços, pois a Prefeitura de Portel/PA utilizou exclusivamente meras cotações de preços junto a fornecedores locais, ignorando bancos de dados oficiais federais como o PAINEL DE PREÇOS, o Banco de Preços em Saúde (BPS) e contratações similares realizadas por outros órgãos públicos federais, contrariando o disposto no art. 15, inciso V, da revogada Lei 8.666/1993 e no art. 23 da vigente Lei 14.133/2021, que determinam a utilização preferencial de fontes oficiais federais para garantir a economicidade e a adequação dos preços estimados nas licitações com o uso de recursos federais (no caso, provenientes de emendas parlamentares do tipo PIX).

- Ausência de análise crítica das cotações recebidas, haja vista que não houve qualquer avaliação minimamente crítica dos preços apresentados pelos fornecedores locais, inclusive empresas sem expertise no objeto da área da saúde (pois seriam empresas atacadistas de material de escritório/papelarias) o que permitiu a inclusão de valores excessivamente elevados nos mapas comparativos de preços da prefeitura.

- Conflito de interesses flagrante na pesquisa de preços, tendo em vista que algumas das empresas que forneceram as cotações de preços participaram e venceram os certames licitatórios, o que pode indicar um provável direcionamento, por meio da manipulação dos processos, comprometendo a imparcialidade/impeachment e a transparência/lisura dos processos licitatórios.

- Deficiência no planejamento dos processos licitatórios, pois a fase preparatória dos pregões não foi conduzida de forma adequada, desconsiderando os requisitos técnicos e mercadológicos previstos no art. 18 da Lei 14.133/2021, de forma a evidenciar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

- Falta de capacitação dos agentes públicos municipais envolvidos, haja vista que os responsáveis pela elaboração da pesquisa de preços e pela homologação dos certames demonstraram claro desconhecimento ou negligência em relação às normas legais federais e à jurisprudência do TCU.

- Omissão grave dos pareceres jurídicos e de controle interno, que não apontaram as irregularidades evidentes nos processos licitatórios, com o uso de recursos federais (emendas parlamentares), frise-se, tais como a ausência de fontes oficiais federais na pesquisa de preços, comprometendo a fiscalização interna e permitindo a continuidade das práticas inadequadas, e que levaram a superfaturamentos e a



dano ao erário federal.

[EFEITOS]

- Superfaturamento e dano ao erário federal, pois foi identificado um indicio de superfaturamento total de R\$ 268.122,32 nos dois pregões analisados, representando um aumento de 67% em relação ao preço de referência de mercado calculado pelo TCU.
- Comprometimento da economicidade das aquisições públicas, tendo em vista que a ausência de uma pesquisa de preços adequada resultou na aquisição de bens por valores muito superiores aos praticados no mercado local, violando o princípio da economicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal.
- Risco elevado de direcionamento e favorecimento de fornecedores, haja vista que a utilização exclusiva de meras cotações de preços (autodeclarações) fornecidas por empresas locais, que posteriormente participaram e venceram os certames, pode indicar direcionamento ou favorecimento, comprometendo a competitividade e a isonomia dos processos licitatórios, e gerando descrédito quanto à lisura das licitações da prefeitura junto aos fornecedores do mercado local.
- Prejuízo à credibilidade da gestão pública, pois as irregularidades identificadas nos processos licitatórios podem gerar desconfiança da sociedade em relação à gestão do Município de Portel/PA, especialmente no uso de recursos federais provenientes de emendas parlamentares.
- Possibilidade de responsabilização dos agentes públicos pela condução dos processos licitatórios, pela homologação dos certames e pela emissão de pareceres jurídicos e técnicos (de controle interno), podendo ser responsabilizados na esfera de contas, e até mesmo por ato de improbidade administrativa, conforme previsto na Lei 8.429/1992.
- Impacto negativo na execução das metas da Emenda PIX, pois os recursos da Emenda 202332600003, que deveriam ser utilizados para atender às demandas de saúde do município, foram parcialmente desviados do erário federal devido ao superfaturamento, comprometendo a qualidade e a quantidade dos bens adquiridos, em prejuízo à oferta de serviços do SUS ao cidadão.

[ENCAMINHAMENTO]

193. Dado o exposto, propõe-se **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à Transferência Especial destinada ao Município de Portel/PA, objeto da **Emenda Parlamentar 202332600003**, autorizando-se, desde logo, as **citações**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis solidários a seguir elencados, em função das irregularidades a seguir indicadas:

a) **Irregularidade**: superfaturamento na aquisição, com recursos de emenda parlamentar federal n. 202332600003, de equipamentos e materiais permanentes para uso hospitalar, para as Unidades Básicas de Saúde e Hospital Municipal, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do Pregão Eletrônico 46/2023, realizada exclusivamente junto a fornecedores privados (cotações simples), sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas, preferencialmente federais, ou constantes de bancos de dados federais oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário.

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, caput, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

a) **Responsável solidária 1**: Sra. **Leonira Cardoso Conceição** (CPF 009.376.012-41), Chefe do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA.

Conduta 1: emitir manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023,



elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação.

Nexo de causalidade 1: *ao emitir a manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA, ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023, elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação, deu causa à adjudicação e contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.*

b) Responsável solidário 2: *Sr. **Walber de Paixão Valente da Silva** (CPF 430.984.952-00), então Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF) do Município de Portel/PA.*

Conduta 2: *aprovar a pesquisa de mercado apresentada pelo Departamento de Compras referente a aquisição de equipamento e materiais permanentes para uso hospitalar, para as unidades básicas de saúde e hospital municipal do Município de Portel/PA (que posteriormente se tornou o Pregão Eletrônico 46/2023), omitindo-se quanto à violação legislação aplicável, bem como quanto aos indícios flagrantes de simulação.*

Nexo de causalidade 2: *ao aprovar a pesquisa de mercado apresentada pelo departamento de compras com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.*

c) Responsável solidário 3: *Sr. **Benedito Márcio Sherlo Silva Martins** (CPF 361.645.932-04), então Secretária Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.*

Conduta 3: *ratificar, na condição de Secretária Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 46/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado.*

Nexo de causalidade 3: *a conduta do responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 46/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.*

d) Responsável solidário 4: *Sr. **Felipe de Lima Rodrigues Gomes** (CPF 962.325.102-59), então Assessor Jurídico do Município de Portel/PA.*

Conduta 4: *emitir, na condição de Assessor Jurídico do Município de Portel/PA, parecer jurídico final pela viabilidade do processo licitatório PE 46/2023; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.*

Nexo de causalidade 4: *a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.*

e) Responsável solidária 5: *Sra. **Rosiane Caldas Lobo** (CPF 520.177.532-20), então responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA.*

Conduta 5: *elaborar, na condição de responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA, parecer de conformidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 46/2023, omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.*

Nexo de causalidade 5: *a omissão no parecer técnico da responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA quanto à irregularidade na pesquisa de preços e, consequentemente, no Registro de Preços 46/2023, propiciou a continuidade do processo licitatório*


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

contendo preços referenciais superiores aos praticados no mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

f) Responsáveis solidários 6: **Belmedical Comercio de Produtos Hospitalares Ltda.** (CNPJ 12.735.479/0001-93), **W. O. do Nascimento Ltda.** (CNPJ 41.200.014/0001-36), **Regional Belém Distribuidora de Produtos Radiológicos Ltda.** (CNPJ: 05.351.445/0001-30), empresas fornecedoras.

Conduta 6: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 6: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

a) Valor do débito:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
14/8/2024	133.057,69	Sra. Leonira Cardoso Conceição	009.376.012-41	Responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Sr. Walber de Paixão Valente da Silva	430.984.952-00	Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF)
		Benedito Márcio Sherlo Silva Martins	361.645.932-04	Secretário Municipal de Saúde
		Felipe de Lima Rodrigues Gomes	962.325.102-59	Assessor Jurídico do Município
		Rosiane Caldas Lobo	520.177.532-20	responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda.	12.735.479/0001-93	Empresa fornecedora
5/12/2024	20.548,06	Sra. Leonira Cardoso Conceição	009.376.012-41	Responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Sr. Walber de Paixão Valente da Silva	430.984.952-00	Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF)
		Benedito Márcio Sherlo Silva Martins	361.645.932-04	Secretário Municipal de Saúde
		Felipe de Lima Rodrigues Gomes	962.325.102-59	Assessor Jurídico do Município
		Rosiane Caldas Lobo	520.177.532-20	responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		W. O. do Nascimento Ltda.	41.200.014/0001-36	Empresa fornecedora
22/10/2024	57.250,58	Sra. Leonira Cardoso Conceição	009.376.012-41	Responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Sr. Walber de Paixão Valente da Silva	430.984.952-00	Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF)
		Benedito Márcio Sherlo Silva Martins	361.645.932-04	Secretário Municipal de Saúde
		Felipe de Lima Rodrigues Gomes	962.325.102-59	Assessor Jurídico do Município
		Rosiane Caldas Lobo	520.177.532-20	responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Regional Belém Distribuidora De Produtos Radiológicos Ltda.	05.351.445/0001-30	Empresa fornecedora



b) Irregularidade: superfaturamento na aquisição de equipamentos, para uso laboratorial, para as unidades básicas de saúde e hospital municipal, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Eletrônico 47/2023**, realizada exclusivamente junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário.

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, caput, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

a) Responsável solidária 1: Sra. **Leonira Cardoso Conceição** (CPF 009.376.012-41), Chefe do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA.

Conduta 1: emitir manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 47/2023, elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação.

Nexo de causalidade 1: ao emitir a manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 47/2023, exclusivamente junto a fornecedores privados (cotações simples), sem comprovação de consulta a preços referenciais de outras licitações públicas federais, ou constantes de bancos de dados federais oficiais da Administração Pública, em desacordo com o previsto na legislação federal aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação, concorreu para a adjudicação e contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

b) Responsável solidário 2: Sr. **Walber de Paixão Valente da Silva** (CPF 430.984.952-00), então Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF) do Município de Portel/PA.

Conduta 2: analisar e aprovar a pesquisa de mercado apresentada pelo Departamento de Compras referente a aquisição de equipamentos, para uso laboratorial, para as unidades básicas de saúde e hospital municipal, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA (que posteriormente se tornou o Pregão Eletrônico 47/2023), contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado que resultaram em pagamento superfaturados.

Nexo de causalidade 2: ao aprovar a pesquisa de mercado apresentada pelo departamento de compras com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

c) Responsável solidário 3: Sr. **Benedito Márcio Sherlo Silva Martins** (CPF 361.645.932-04), então Secretária Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.

Conduta 3: ratificar, na condição de Secretário Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 47/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado que resultaram em pagamento superfaturados.

Nexo de causalidade 3: a conduta do responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 47/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

d) Responsável solidário 3: Sr. **Felipe de Lima Rodrigues Gomes** (CPF 962.325.102-59), então Assessor Jurídico do Município de Portel/PA.



Conduta 3: emitir, na condição de Assessor Jurídico do Município de Portel/PA, parecer jurídico final pela viabilidade do processo licitatório PE 47/2023; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 3: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

e) Responsável solidária 4: Sra. **Rosiane Caldas Lobo** (CPF 520.177.532-20), então responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA.

Conduta 4: elaborar, na condição de responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA, parecer de conformidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 47/2023, omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 4: a omissão no parecer técnico da responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA quanto à irregularidade na pesquisa de preços e, conseqüentemente, no Registro de Preços 47/2023, propiciou a continuidade do processo licitatório contendo preços referenciais superiores aos praticados no mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

f) Responsável solidário 5: **MYO2 Soluções em Saúde Ltda.** (CNPJ 15.564.580/0001-17), empresa fornecedora.

Conduta 5: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 5: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

a) Valor do débito:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
16/4/2024	57.266,00	Sra. Leonira Cardoso Conceição	009.376.012-41	Responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Sr. Walber da Paixão Valente da Silva	430.984.952-00	Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF)
		Benedito Márcio Sherlo Silva Martins	361.645.932-04	Secretário Municipal de Saúde
		Felipe de Lima Rodrigues Gomes	962.325.102-59	Assessor Jurídico do Município
		Rosiane Caldas Lobo	520.177.532-20	responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		MYO2 Soluções em Saúde Ltda.	15.564.580/0001-17	Empresa fornecedora

C) Não-comprovação da regular aplicação dos recursos de emenda parlamentar utilizados no pagamento de equipamento em razão de ausência de documentação comprobatória da regular liquidação de despesa (entrega, instalação e operacionalização do equipamento).

Município de Acará/PA

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

194. A análise da execução do objeto da Emenda Parlamentar nº 202121520003, Plano de Ação nº 09032021-009635/2021, evidenciou a ausência de comprovação da entrega, instalação e



funcionamento do equipamento de mamografia (mamógrafo), pago com recursos no valor de R\$ 980.000,00 oriundos da referida transferência especial.

195. *A meta 2 do acima referido plano de ação previu a aquisição de aparelho de mamografia orçado em R\$ 980.000,00 (peça 179). Objetivando a execução do objeto previsto no referido plano, o Município de Acará/PA, por intermédio de seu fundo municipal de saúde celebrou, em 16/11/2022, com a sociedade empresária Nova Médica Comércio e Serviços de Produtos Hospitalares Ltda (CNPJ 19.769.575/0001-00), o Contrato 20220752 (peça 131, p. 22-29), decorrente do Pregão 051/2022 (peça 177).*

196. *O pacto teve por objeto a aquisição de aparelho de mamografia computadorizada, conforme especificações contidas no item 1.3 da cláusula primeira do termo contratual, para atender as necessidades do Hospital Municipal de Acará/PA, pelo preço total de R\$ 980.000,00.*

197. *Como comprovação da execução, a prefeitura encaminhou documentação contábil, Ordem de Compra n. 202202137; Nota Fiscal nº 000.015.088 e recibo emitidos pela Nova Médica Comércio e Serviços de Produtos Hospitalares Ltda; e comprovante bancário do pagamento da quantia de R\$ 980.000,00 à empresa contratada, efetivado em 15/12/2022 (peça 131). Constata-se que, no documento fiscal emitido pela contratada, consta atesto 'da aquisição' subscrito pelo Sr. Edson Silva da Paixão, na condição de 'Almoxarife/Coordenador do CAF', datado de 14/12/2022.*

198. *Apesar de terem sido feitas solicitações específicas, pela equipe de auditoria (peças 5; 14 e 183), acerca da apresentação da documentação comprobatória da execução da despesa com a aquisição de equipamento de mamografia, não foram apresentados pela municipalidade documentos adicionais da efetiva entrega do bem, tais como (i) termo de recebimento definitivo (preferencialmente assinado por profissional habilitado no competente conselho profissional); (ii) registro patrimonial/contábil; (iii) laudo de instalação (assinado por profissional habilitado no competente conselho profissional), ou (iv) qualquer outro elemento apto a demonstrar a incorporação do equipamento, adquirido com os recursos da transferência especial, ao patrimônio público municipal.*

199. *Portanto, não foram apresentados documentos que evidenciem a entrada do equipamento no almoxarifado da municipalidade ou unidade de saúde, tampouco documentos que atestassem sua instalação, funcionamento ou disponibilização à população.*

200. *Ante a ausência dessas evidências, o único documento relativo à efetiva entrega do objeto apresentado pela municipalidade foi a supra referida nota fiscal atestada. Considerando tais circunstâncias, restou prejudicado juízo conclusivo quanto à regular execução do objeto contratado, não sendo possível assegurar que o recurso público empregado resultou na entrega e operacionalização do bem correspondente.*

201. *Ante esse quadro, por meio da Portaria de Fiscalização 4/2026 – Segecex, de 14/4/2026, (peça 83), foi autorizado procedimento especial de vistoria in loco, para fins de aferir a aquisição de um aparelho de mamografia computadorizado pelo Município de Acará/PA.*

202. *No relatório produzido, a equipe de inspeção apresentou as seguintes constatações (peça 176):*

A partir da emissão da Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088, de 30/11/2022, pela empresa Nova Médica Comércio e Serviços Ltda., foi selecionado o objeto com as seguintes características: aparelho de Mamografia Digimamo D, LT. D210522422MD, marca VMI, NCM/SH 90189099.

O referido aparelho foi adquirido por meio do Pregão n. 051/2022, resultando no Contrato n. 20220752, celebrado com a supracitada sociedade empresária. O atesto de recebimento do aparelho na Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088 ocorreu em 14/12/2022, conforme assinatura do Almoxarife/Coordenador da Secretaria Municipal de Saúde de Acará.

Durante a vistoria, a equipe de auditoria foi conduzida pelo Sr. Secretário Municipal de Saúde de Acará até o Hospital Municipal de Acará, local de instalação do aparelho que teria sido entregue pela sociedade empresária contratada e beneficiária do pagamento. Convém frisar que o referido hospital foi entregue à população em janeiro de 2024, conforme placa de identificação da obra. Segundo o citado secretário, o aparelho entrou em funcionamento na mesma data da inauguração da unidade.

Ao comparar as informações constantes na Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088 com as informações contidas na etiqueta do fabricante afixada no aparelho de mamografia apresentado à equipe de auditoria, foram



identificadas divergências no número de série e na data de fabricação. Tais divergências de informações evidenciam que o equipamento instalado **não é o mesmo** descrito no citado documento fiscal, outrora adquirido com os recursos da Emenda Parlamentar n. 20212152003. (grifos acrescidos)

203. A equipe de inspeção valeu-se da conferência in loco do aparelho de mamografia computadorizado e de informações obtidas no Portal da Nota Fiscal Eletrônica para caracterizar as divergências:

A Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088, entre outras informações, descreveu as características do aparelho de mamografia computadorizado da seguinte forma: AP. DE MAMO. DIGIMAMO D LT. D2105224222MD, marca VMI, NCM/SH 90189099.

Consulta efetuada ao Portal da Nota Fiscal Eletrônica a partir da utilização da chave de acesso n. 15-2211-19.769.575/0001-00-55-001-000.015.088-100.019.454-9, permitiu constatar que essas mesmas informações se fazem presentes nesse documento eletrônico. Nota-se que esse documento fez constar **o número D2105224222MD como sendo o número do lote do produto, isto é, a série, e a fabricação como sendo em 01/05/2022.**

Nos termos do art. 49 da RDC ANVISA 751/2022, os equipamentos sob regime de vigilância sanitária notificados ou registrados deverão ter afixada etiqueta indelével, que indique, dentre outras informações, as seguintes:

- a) nome comercial do produto, com indicação do modelo;
- b) nome do fabricante ou marca;
- c) número de registro junto à Anvisa; e
- d) número de série ou outro identificador que permita a rastreabilidade do equipamento.

Conferência in loco efetuada pela equipe de auditoria constatou que **o aparelho de mamografia apresentado possui etiqueta do fabricante com número de série SN 02276301001, e que sua fabricação ocorreu em 10/11/2022.** Supõe-se que a nomenclatura SN signifique 'série número'. As imagens do equipamento de mamografia eletrônico obtidas na data da visita comprovam essas informações.

A divergência de informações evidencia que **o equipamento de mamografia eletrônico apresentado à equipe de auditoria não é o mesmo informado na Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088,** pois o número de série e a data de fabricação do equipamento visualizado in loco diferem do documento fiscal que embasou a liquidação e pagamento da despesa.

Essa divergência permite inferir que **o aparelho de mamografia SN 02276301001, fabricado em 10/11/2022, localizado no Hospital Municipal de Acará, não corresponde ao equipamento descrito Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088.**

Considerando que o referido documento fiscal embasou a liquidação e pagamento da despesa com recursos da emenda parlamentar sob análise, **deve-se concluir que não restou comprovada a regular entrega do bem adquirido junto à contratada.**

Em tais circunstâncias, resta configurada inexecução integral do objeto da transferência e, consequentemente, **dano ao erário** pelo valor integral de **R\$ 980.000,00** pago à empresa contratada pelo Município de Acará. (grifos acrescidos)

204. Face a essa conclusão, a equipe de inspeção propôs, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, a constituição de processo de tomada de contas especial para citação dos responsáveis pela irregularidade geradora de prejuízo ao erário ora evidenciada (peça 176, p. 3).

205. A análise das evidências obtidas, incluindo relatório fotográfico trazido pela equipe de inspeção (peça 176, p. 4-10), conduz à conclusão de que a atestação de recebimento pelo chefe do almoxarifado não é apta a comprovar a entrega efetiva do mamógrafo adquirido com recursos federais, conforme nota fiscal apresentada à equipe de auditoria. Conforme relato da equipe de inspeção, as informações constantes no equipamento efetivamente instalado - e apresentado à equipe de inspeção - divergem daquelas registradas no documento fiscal de venda, emitido pela contratada. Não obstante a menção a 'lote' na citada nota fiscal de venda (e não número de série), deve-se concluir que restou prejudicado o nexo entre o documento fiscal e o equipamento apresentado à equipe.

206. Essa constatação, associada à ausência de outros documentos que comprovem o recebimento do bem pago com recursos federais da emenda parlamentar, autoriza juízo preliminar de pagamento sem contraprestação. Quanto ao mamógrafo que hoje se encontra instalado no Hospital



Municipal, conforme constatado pela equipe de inspeção do TCU, não é possível afastar a hipótese de ter sido adquirido com recursos de outras fontes, seja federal, municipal ou estadual. Considerando esse fato, entende-se cabível propor o envio de cópia da deliberação que vier a ser proferida Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) ou ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA).

207. *Portanto, não tendo sido comprovada a regular entrega e entrada em operação do objeto correspondente à despesa liquidada e paga com recursos da Emenda Parlamentar nº 202121520003, configura-se irregularidade na liquidação da despesa, nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, inexecução do objeto contratado e prejuízo ao erário federal no montante pago à sociedade empresária contratada.*

208. *Ante esse quadro, impõe-se a constituição de processo de tomada de contas especial, objetivando citação dos responsáveis pela irregularidade causadora de dano ao erário ora relatada.*
Individualização de condutas e culpabilidade

209. *A responsabilidade pela irregularidade geradora do dano ao erário federal deve ser atribuída, em primeiro lugar, ao Sr. Edson Silva Paixão, (CPF 701.190.152-34), coordenador do almoxarifado – CAF, da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Acará/PA, por assinar a Nota de Liquidação 30110133 (peça 131, p. 6) e atestar o recebimento do equipamento de mamografia Digimamo D, LT. D2105224222MD, marca VMI (peça 131, p. 7), sem comprovação da efetiva entrega do bem identificado na nota fiscal respectiva.*

210. *É razoável afirmar que seria esperado que o responsável pela atestação da regular liquidação da despesa tivesse ciência da necessidade de conferência do recebimento e das características do equipamento recebido com o respectivo contrato, empenho e nota fiscal (art. 63 da Lei 4.320/1964). Tal procedimento permitiria constatar a incompatibilidade entre número de série e data de fabricação do equipamento encontrado no Hospital Municipal de Acará e os dados correspondentes registrados na Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088 que embasou a liquidação e pagamento da referida despesa.*

211. *Portanto, a conduta do responsável propiciou liquidação inválida da despesa e o consequente pagamento sem comprovação do adimplemento da respectiva obrigação contratual pela contratada. Sobre a responsabilidade do agente que atesta irregularmente a despesa, destaque-se o entendimento contido no Acórdão 2840/2023-Segunda Câmara, Relator Min. Augusto Nardes:*
Enunciado

O atesto de despesa efetuado sem a efetiva verificação do direito do contratado ao crédito é ato grave, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos sem a devida contraprestação pela execução do objeto, sujeitando o responsável ao ressarcimento de eventual prejuízo ao erário.

212. *Deve ser responsabilizada solidariamente a Sra. Maria Suely Ramos dos Santos, (CPF 611.743.782-04), Secretária Municipal de Saúde, responsável pela celebração e execução do Contrato 20220752 (peça 131, p. 22-29), ante a grave omissão em sua responsabilidade de supervisionar e controlar a execução do contrato de elevada materialidade.*

213. *A responsabilidade solidária incide também sobre a Sra. Vanderli dos Santos da Silva, CPF (361.526.682.04) Controladora-Geral do Município de Acará/PA, pela emissão do Parecer de Controle Interno nº 1835/2022, pela regularidade e conformidade da execução do Contrato 20220752 decorrente do Pregão 51/2022, firmado junto à empresa Nova Médica Comércio e Serviços Ltda, para aquisição de aparelho de mamografia computadorizada para atender as necessidades do hospital municipal (peça 131, p. 31-33). A agente omitiu-se em sua responsabilidade de verificar a efetiva aderência dos procedimentos de recebimento praticados pelo fiscal do contrato às normas aplicáveis, notadamente quanto à confirmação dos dados do equipamento entregue com a respectiva nota fiscal.*

214. *Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.*

215. *Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão legal expressa do procedimento a ser adotado para a liquidação e pagamento da despesa pública, sendo dever das autoridades superiores supervisionar os atos do agente responsável pela liquidação*



da despesa. Portanto, a conduta dos responsáveis distanciou-se largamente daquela que seria esperada de um administrador médio, bem como de empresa licitante, nas mesmas circunstâncias, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé.

216. Deve ser responsabilizada em solidariedade, ainda, a sociedade empresária Nova Médica Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 19.769.575/0001-00), que recebeu o pagamento integral pelo fornecimento do equipamento de mamografia, sem efetiva comprovação de sua entrega na forma prevista no contrato, concorrendo para a inexecução do objeto Administração Pública. A contratada deveria entregar e instalar o equipamento na forma prevista no respectivo contrato, para fazer jus ao pagamento do preço pactuado, circunstância que não foi comprovada, tendo agido em desacordo com o disposto no art. 37, caput, da CRFB/1988 (princípio de economicidade).

217. É assente na jurisprudência deste TCU que a liquidação irregular da despesa, resultando em pagamento sem comprovação da efetiva entrega do bem ou serviço, conduz à responsabilização solidária da empresa beneficiária e do agente público encarregado do recebimento dos serviços contratados e indevidamente prestados. Nesse sentido, dentre muitos outros, os Acórdãos 2539/2009-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues e 12327/2021-Segunda Câmara, Rel. Ministro Augusto Nardes.

218. Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela a sociedade empresária adotou. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

219. Verifica-se que a situação encontrada aponta para condutas praticadas com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018).

220. Em numerosos julgados, este TCU tem considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer; e 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, e de Relatoria do Ministro Augusto Nardes). Destaque-se, ainda, o seguinte enunciado da jurisprudência do TCU sobre a tipificação da liquidação irregular de despesa pública como erro grosseiro:

Enunciado

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa. (Acórdão 2699/2019-Primeira Câmara, Rel. Min. Vital Do Rêgo)

[ENCAMINHAMENTO]

221. Ante o exposto, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, propõe-se **constituir processo apartado de tomada de contas especial** objetivando a citação dos responsáveis pelo dano ao erário federal relativo à transferência efetuada ao citado município mediante a Emenda Parlamentar n. 20212152003, autorizando-se, desde logo, as citações, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) dos responsáveis solidários a seguir elencados, para que apresentem alegações de defesa para a irregularidade descrita, ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional, com os acréscimos previstos na legislação, o valor abaixo discriminado, em função das respectivas condutas.

Irregularidade: Não comprovação da regular aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar n. 20212152003, em razão da ausência de documentação apta a comprovar a efetiva entrega do aparelho de mamografia computadorizado, objeto do Contrato 20220752, decorrente do Pregão 51/2022, cujo valor foi integralmente pago à sociedade empresária contratada, Nova Médica Comércio e Serviços Ltda, considerando a incompatibilidade entre número de série e data de fabricação do equipamento encontrado no Hospital Municipal de Acará e os dados correspondentes



registrados na Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088 que embasou a liquidação e pagamento da referida despesa.

Débito:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
15/12/2022	980.000,00

Responsável: Sr. Edson Silva Paixão (CPF 701.190.152-34), coordenador do almoxarifado – CAF, da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Acará/PA

Conduta: assinar a Nota de Liquidação 30110133 (peça 131, p. 6) e atestar o recebimento do equipamento de mamografia Digimamo D, LT. D2105224222MD, marca VMI (peça 131, p. 7), sem comprovação da efetiva entrega do bem identificado na nota fiscal respectiva, considerando a incompatibilidade entre número de série e data de fabricação do equipamento encontrado no Hospital Municipal de Acará e os dados correspondentes registrados na Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088 que embasou a liquidação e pagamento da referida despesa.

Nexo de causalidade: a atestação irregular da despesa pelo responsável propiciou liquidação inválida da despesa e o consequente pagamento sem comprovação do adimplemento da respectiva obrigação contratual pela contratada, gerando dano ao erário.

Responsável: Sra. Maria Suely Ramos dos Santos (CPF 611.743.782-04), Secretária Municipal de Saúde de Acará/PA

Conduta: omitir-se quando aos deveres de supervisionar e controlar a execução do Contrato 20220752, decorrente do Pregão 51/2022, cujo valor foi integralmente pago à sociedade empresária contratada, Nova Médica Comércio e Serviços Ltda, considerando a atestação do recebimento do equipamento de mamografia Digimamo D, LT. D2105224222MD, marca VMI sem comprovação da efetiva entrega do bem identificado na nota fiscal respectiva.

Nexo de causalidade: a conduta omissiva da responsável quanto aos deveres de controle e supervisão propiciou liquidação inválida da despesa e o consequente pagamento sem comprovação do adimplemento da respectiva obrigação contratual pela contratada, gerando dano ao erário.

Responsável: Sra. Vanderli dos Santos da Silva (CPF 361.526.682.04), Controladora-Geral do Município de Acará/PA

Conduta: emitir o Parecer de Controle Interno nº 1835/2022, pela regularidade e conformidade da execução do Contrato 20220752, omitindo-se quando ao dever de verificar a aderência dos procedimentos de recebimento praticados pelo fiscal do contrato às normas aplicáveis, notadamente quanto à confirmação dos dados do equipamento com a respectiva nota fiscal para comprovar a efetiva entrega do bem objeto da atestação.

Nexo de causalidade: a conduta omissiva da responsável quanto aos deveres de verificar e apontar inconformidades no procedimento de liquidação concorreu para a liquidação inválida da despesa e o consequente pagamento sem comprovação do adimplemento da respectiva obrigação contratual pela contratada.

Responsável solidária: Nova Médica Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 19.769.575/0001-00)

Conduta: receber, na condição de sociedade empresária contratada, o pagamento integral pelo fornecimento do equipamento de mamografia, sem efetiva comprovação de sua entrega na forma prevista no Contrato 20220752, celebrado com a Prefeitura Municipal de Acará/PA,

Nexo de causalidade: a conduta da sociedade empresária concorreu para o pagamento sem contraprestação referente à aquisição de aparelho de mamografia computadorizada objeto do Contrato 20220752.

D) Movimentação financeira irregular dos recursos recebidos por meio de transferência especial caracterizado por: (i) transferências de valores para outras contas correntes da própria municipalidade; (ii) movimentação em conta corrente diferente da especificamente aberta para essa finalidade; e (iii) ausência parcial de comprovação da aplicação dos valores transferidos irregularmente.



Município de Acará/PA

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

222. A partir da análise do extrato bancário da conta corrente específica da Emenda Parlamentar nº 202121520003 (Banco do Brasil, Agência 4014-2, conta corrente nº 20.486-2), verificou-se que a Prefeitura do Município de Acará/PA utilizou conta bancária específica para o recebimento dos recursos (peça 130).

223. Contudo, a análise das movimentações financeiras dessa conta evidenciou a realização de transferências de recursos para outras contas de titularidade do município e do Fundo Municipal de Saúde, sem que tenha sido demonstrada, de forma clara e individualizada, a vinculação dessas transferências às despesas efetivamente realizadas com os recursos da emenda, conforme tabela abaixo:

Tabela 17 – Movimentações Financeiras na conta específica da Emenda Parlamentar 202121520003

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	BANCO	VALOR (R\$)
2/8/2023	TED/DOC/TEV/OB	Fundo Municipal de Saúde	AG: 4014 CC: 16703	70.520,00
29/5/2023	TED/DOC/TEV/OB	Fundo Municipal de Saúde	AG: 4014 CC: 16703	30.200,00
25/4/2023	TED/DOC/TEV/OB	Fundo Municipal de Saúde	AG: 4014 CC: 16703	97.283,85
22/10/2021	TED/DOC/TEV/OB	Município de Acará	AG: 4014 CC: 10681	14.150,00
22/10/2021	TED/DOC/TEV/OB	Município de Acará	AG: 4014 CC: 5619	29.950,00
TOTAL				

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos extratos bancário fornecidos pela PM de Acará

224. Ademais, extrai-se da documentação municipal (peça 131, p.9), uma nota de transferência intragovernamental de R\$ 980.000,00, indicando transferência da conta 20.486-2, da Prefeitura Municipal de Acará/PA, para a conta 20.486-2, do Fundo Municipal de Saúde, em 15/12/2022.

225. Solicitado, por meio do item j) do Despacho de Requisição de Informações (peça 5, p. 2-3), o encaminhamento de justificativas individualizadas para cada transferência, acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios e da relação de pagamentos correspondentes, o Município de Acará/PA apresentou as seguintes informações, por meio da Nota Técnica nº 010/2026 (peça 132):

1. O Governo Federal repassou para o Município do Acará o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de Reais) inerente ao Plano de Ação nº 0903202-009689/2021, Programa nº 09032021, destinado a aquisição de Aparelho de Mamografia: de Combustível; de Aparelho de Raio X; de Ultrassonografia; de Cadeira Odontológica e de Compressor de ar. O repasse foi feito para conta corrente de nº 20.486-2 (Transferências Especiais).

2. O Governo Federal repassou, além do valor acima, o montante de R\$ 2.000.000,00 (Dois milhões de reais), no valor de R\$ 1.000.000,00 (Um milhão de reais) cada Emenda, inerentes aos Planos de Ação nº 09032021-011736 e nº 09032021-013150, Programa nº 09032021, com as metas de Construção das Unidades Básicas de Saúde de Genipabu, Baiaquara, São José, Centro de Deficiência e da UBS Alegria, e aquisição de ambulância e também a construção da UBS Alegria, respectivamente, segue em anexo Plano de Ação, segue anexo comprovante de receita (Doc.1).

3. Assim os valores repassados pelo Governo Federal tiveram como objeto a execução de três emendas parlamentares dos Deputados Federais ***** e *****.

4. Em relação aos valores apontados no item 'j' do Despacho de Requisição de Informação temos a informar:

a) Os valores de R\$ 70.520,00 (Setenta mil, quinhentos e vinte reais); de R\$ 30.200,00 (Trinta mil e duzentos Reais) e de R\$ 97.283,85 (Noventa e sete mil, duzentos e oitenta e três reais e oitenta e cinco centavos) foram transferidos para conta nº 16703-7 objetivando pagamento de despesa da construção da Unidade Básica de Saúde do Bairro Alegria, fora Solicitação, conforme Plano de Ação nº 09032021-011736;

b) O valor de R\$ 14.150,00 (Quatorze mil, cento e cinquenta reais) foi transferido para conta corrente nº 10.681-X objetivando pagamento de combustível inerente conforme Plano de Ação nº 09032021-009635/2021;

c) O valor de R\$- 29.950,00 (Vinte nove mil, novecentos e cinquenta reais) transferidos para conta nº 5.619-7-X objetivando pagamento de combustível inerente conforme Plano de Ação nº 09032021-00963/2021;

5. Conforme acima exposto, esclarecemos a esse Tribunal que:



a) A conta corrente nº 20.486-2 (Transferências Especiais) aberta pelo Governo Federal recebeu repasses de três emendas especiais inclusive a emenda especial que tem Plano de Ação nº 09032021-009635/202. objeto desta Nota Técnica;

b) Os valores solicitados no item 'j' do Despacho de Requisição de Informação foram feitos para melhor movimentação financeira da Unidade gestoras do Município.

226. A justificativa apresentada evidencia que os recursos da transferência especial não permaneceram segregados na conta específica da emenda, tendo sido movimentados para outras contas com finalidades diversas, inclusive vinculadas a outros planos de ação, o que compromete a rastreabilidade dos recursos e a vinculação direta entre os valores recebidos e as despesas realizadas. Ressalta-se que a legislação vigente estabelece que a movimentação de recursos oriundos de transferências da União deve ocorrer em conta bancária específica, por instrumento de transferência, de modo a assegurar a segregação financeira, a transparência e a rastreabilidade das despesas realizadas, conforme previsto, entre outros dispositivos, no art. 75 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021) e art. 81 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023).

227. Os dispositivos impuseram a movimentação obrigatória de recursos federais em conta bancária específica, conforme a seguir reproduzido:

Art. 75. O beneficiário das **emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição** deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta **conta corrente específica** para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o **inciso I do caput do referido artigo**. (LDO 2021; grifos acrescidos)

Art. 81. O beneficiário das **emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição** deverá indicar na Plataforma +Brasil, para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o **inciso I do caput do referido artigo**, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta **conta corrente específica**. (LDO 2023; grifos acrescidos)

228. Dessa forma, não assiste razão ao ente municipal ao justificar as transferências para outras contas estranhas à conta específica da emenda parlamentar, sob o argumento de melhor movimentação financeira das unidades gestoras, uma vez que tal prática compromete a segregação financeira e inviabiliza a adequada rastreabilidade da aplicação dos recursos, dificultando a vinculação entre cada transferência e as respectivas despesas realizadas.

229. Entretanto, quanto à nota de transferência intragovernamental de R\$ 980.000,00, indicando transferência da conta 20.486-2, da Prefeitura Municipal de Acará/PA, para a conta 20.486-2, do Fundo Municipal de Saúde, em 15/12/2022, foi possível observar que o recurso foi utilizado para pagamento à Nova Médica Comércio e Serviços de Produtos Hospitalares Ltda, empresa que venceu o certame para aquisição do mamógrafo, no âmbito do Pregão 51/2022, conforme extrato da conta corrente do fundo municipal, ordem de pagamento, comprovante de transferência bancária, nota de liquidação, nota fiscal e respectivo recibo (peça 131, p. 3, 4, 5, 6, 7, e 8).

230. Assim, conclui-se que, apesar de a movimentação financeira ter ocorrido a partir de conta bancária estranha àquela indicada para movimentação dos recursos oriundos da transferência especial, foi possível rastrear a movimentação financeira e estabelecer nexos com a despesa, sendo cabível, nesse caso, dar ciência à Prefeitura Municipal da impropriedade com vistas à adoção de medidas internas para prevenir outras situações semelhantes.

Município de Santarém/PA

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

231. A partir da análise dos extratos bancários da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6) (peças 27 e 28), pode-se constatar a transferência de diversos valores da referida conta bancária para outras contas correntes do Município de Santarém-PA, conforme demonstrado na tabela 18 abaixo:

Tabela 18 – Movimentações Financeiras na conta específica da Emenda 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6)

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	Caixa Econômica Federal,	599.459,67



		FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Agência 04685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	12.411,36
21/2/2025	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	240.540,33
21/2/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	360.000,00
27/2/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	13.196,77
27/2/2025	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	8.817,65
6/3/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	8,78
TOTAL				1.234.434,56

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos extratos bancário fornecidos pela PM de Santarém/PA

232. A Prefeitura Municipal de Santarém-PA, quando questionada acerca dessas transferências de recursos da conta corrente específica da emenda para outras contas do município, conforme alínea 'i' do 'Despacho de Requisição de Informações' (peça 9), assim se manifestou (peça 23):

Para responder ao **item i**, '**Justificativa das transferências entre contas**', conforme demonstrado nos extratos bancários e nas planilhas demonstrativas de saldos mensais, as movimentações identificadas referem-se a transferências administrativas internas entre contas da Secretaria Municipal de Finanças e do Fundo Municipal de Saúde, destinadas à adequada gestão financeira e à centralização contábil dos recursos vinculados, de modo que os valores permaneceram integralmente vinculados à ação orçamentária correspondente; as transferências observaram a segregação contábil e a rastreabilidade dos recursos; os rendimentos de aplicação financeira foram devidamente apropriados à mesma conta vinculada à emenda.

Encaminham-se, para comprovação extratos bancários completos e planilhas demonstrativas de saldos mensais. (grifos do original)

233. A Prefeitura do Município de Santarém-PA, na justificativa apresentada, confirmou as transferências, da conta corrente específica da emenda para outras contas bancárias do município, no valor total de R\$ 1.234.434,56.

234. A movimentação de recursos federais oriundos de transferências da União, no exercício de 2024, está disciplinada no art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024). Com base no referido dispositivo, a movimentação dos recursos oriundos de transferências especiais deve ser realizada em conta bancária específica, conforme a seguir reproduzido:

Art. 83. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar no Transferegov.br, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo:

I - a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta **conta corrente específica**; e

II - a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto.

(...) (grifos acrescidos)

235. Por sua vez, a Lei 15.080, de 30/12/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025), para o exercício de 2025, em relação ao tema, estabeleceu regra semelhante:



Art. 82. O beneficiário das transferências especiais a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição deverá informar previamente no Transferegov.br:

I - a agência bancária e a conta corrente específica em instituição financeira oficial em que os recursos deverão ser depositados e movimentados; e

II - o plano de trabalho, que deverá observar o objeto e o valor da transferência informados pelo autor da emenda individual impositiva.

(...) (grifos acrescidos)

236. O Tribunal de Contas da União, por meio da Instrução Normativa-TCU n. 93, de 17/1/2024, que dispõe sobre a fiscalização, por este Tribunal, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, em relação à movimentação de recursos de transferências especiais, assim estabeleceu:

Art. 2º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br (ou sistema/plataforma que vier a substituí-la), instituída pelo Decreto 11.271, de 5 dezembro de 2022, na forma e nos prazos estabelecidos nesta instrução normativa, para fins de transparência e controle social, assim como para possibilitar a verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

(...)

§ 5º Os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em uma conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes. (grifos acrescidos)

237. Note-se que, conforme o dispositivo acima destacado, os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em conta corrente específica para cada emenda parlamentar, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes.

238. É importante observar, ainda, que as emendas parlamentares que alocam recursos orçamentários da União para repasse aos demais entes federativos ostentam natureza análoga a transferências intergovernamentais voluntárias, conforme jurisprudência deste TCU (Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Mucio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo) e, por esse motivo, a gestão financeira desses recursos deve observar os princípios da transparência e rastreabilidade previstos no art. 163-A da Constituição Federal, bem como seguir disciplina normativa vigente aplicável à sua natureza, por força do disposto no art. 37, caput, da Lei Maior.

239. Ademais, a transferência de recursos da conta corrente específica da emenda para outras contas correntes do município afigura-se incompatível com a indispensável rastreabilidade das aplicações desses valores. A transferência e a movimentação financeiras de recursos de emendas parlamentares deve ser segregada em contas específicas individualizadas por instrumento de transferência, como é a regra para qualquer transferência voluntária da União, e não ter parte desses recursos transferidos para outras contas do município.

240. No que se refere às transferências realizadas para a conta bancária do Fundo Municipal de Saúde (Caixa Econômica Federal, Agência 04685, Conta 000575830098-1, alterada em 26/05/2025 para 4685 0006 000000672018-3), no valor total de R\$ 861.229,01, a análise dos extratos bancários apresentados pelo município à equipe de fiscalização do TCU (peças 24 e 25) indicou que os recursos foram aplicados no fundo de investimento FIC CAIXA AUTOMÁTICO POLIS RF CP, CNPJ 50.803.936/0001-29, conforme detalhado na tabela 19 abaixo:

Tabela 19 – Movimentações financeiras na conta do FMS de Santarém (Caixa Econômica Federal, Agência 04685, Conta 000575830098-1)

<i>Data</i>	<i>Mês-Ano</i>	<i>Histórico</i>	<i>Valor</i>	<i>Operação</i>	<i>Saldo</i>
06/1/2025	01-2025	APLICACAO	100,00	Crédito	100,00
06/1/2025	01-2025	APLICACAO	611.771,03	Crédito	611.871,03



31/1/2025	01-2025	Rendimento Bruto no Mês 01-2025	3.822,39	Crédito	615.693,42
21/2/2025	02-2025	APLICACAO	240.540,33	Crédito	856.233,75
27/2/2025	02-2025	APLICACAO	8.817,65	Crédito	865.051,40
28/2/2025	02-2025	Rendimento Bruto no Mês 02-2025	4.913,31	Crédito	869.964,71
31/3/2025	03-2025	Rendimento Bruto no Mês 03-2025	6.197,48	Crédito	876.162,19
30/4/2025	04-2025	Rendimento Bruto no Mês 04-2025	6.966,74	Crédito	883.128,93
26/5/2025	05-2025	TRANSFER	103,61	Crédito	883.232,54
26/5/2025	05-2025	TRANSFER	633.828,48	Crédito	1.517.061,02
26/5/2025	05-2025	TRANSFER	246.326,69	Crédito	1.763.387,71
26/5/2025	05-2025	TRANSFER	9.016,67	Crédito	1.772.404,38
26/5/2025	05-2025	TRANSFER	-103,61	Débito	1.772.300,77
26/5/2025	05-2025	TRANSFER	-633.828,48	Débito	1.138.472,29
26/5/2025	05-2025	TRANSFER	-246.326,69	Débito	892.145,60
26/5/2025	05-2025	TRANSFER	-9.016,67	Débito	883.128,93
30/5/2025	05-2025	Rendimento Bruto no Mês 05-2025	7.626,44	Crédito	890.755,37
30/6/2025	06-2025	Rendimento Bruto no Mês 06-2025	7.430,14	Crédito	898.185,51
31/7/2025	07-2025	Rendimento Bruto no Mês 07-2025	8.757,13	Crédito	906.942,64
29/8/2025	08-2025	Rendimento Bruto no Mês 08-2025	8.102,77	Crédito	915.045,41
30/9/2025	09-2025	Rendimento Bruto no Mês 09-2025	8.630,82	Crédito	923.676,23
31/10/2025	10-2025	Rendimento Bruto no Mês 10-2025	9.428,24	Crédito	933.104,47
28/11/2025	11-2025	Rendimento Bruto no Mês 11-2025	7.975,69	Crédito	941.080,16
31/12/2025	12-2025	Rendimento Bruto no Mês 12-2025	9.372,69	Crédito	950.452,85
30/01/2026	01-2026	Rendimento Bruto no Mês 01-2026	8.989,98	Crédito	959.442,83

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos extratos bancário fornecidos pela PM de Santarém/PA 241. Note-se que, em 30/01/2026, o saldo do fundo de investimento FIC CAIXA AUTOMÁTICO POLIS RF CP era de R\$ 959.442,83.

242. A transferência de recursos da conta específica da emenda parlamentar 202422630004 para outras contas bancárias do Município de Santarém-PA, por si só, configura irregularidade de natureza grave, o que pode ensejar a aplicação de sanção aos responsáveis envolvidos após o regular exercício do contraditório e da ampla defesa concedido pelo TCU.

243. Neste sentido, em relação às transferências realizadas da conta corrente específica da emenda parlamentar para a conta bancária do Fundo Municipal de Saúde de Santarém-PA (Caixa Econômica Federal, Agência 04685, Conta 000575830098-1, alterada em 26/05/2025 para a Conta 4685 0006 000000672018-3), no valor total de R\$ 861.229,01, entende-se pertinente a constituição de processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, das irregularidades pertinentes à movimentação financeira irregular na conta bancária da emenda parlamentar 202422630004, autorizando-se, desde logo, a realização de **audiência** dos responsáveis,



nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

244. *Cumpra propor, ainda, a oitiva do Município de Santarém/PA para que apresente esclarecimentos sobre a manutenção dos recursos da emenda sob análise em fundo de investimento, sem aplicação na finalidade prevista, desde a sua transferência para conta do fundo municipal de saúde.*

245. *Por outro lado, a Prefeitura do Município de Santarém-PA não encaminhou à equipe de auditoria os extratos das contas bancárias para as quais foram transferidos os seguintes valores:*

Tabela 20 – Transferências de recursos da conta específica das transferências especiais PM de Santarém para outras contas bancárias sem identificação

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
21/2/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	360.000,00
27/2/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	13.196,77
06/3/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	8,78
TOTAL				373.205,55

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos extratos bancário fornecidos pela PM de Santarém/PA

246. *Não é possível, com base nos documentos encaminhados pelo município, avaliar a regular aplicação do montante de R\$ 373.205,55, oriundos da emenda parlamentar 202422630004, transferidos para a conta corrente 6006720213, agência 4685, Caixa Econômica Federal, ante a não apresentação dos extratos da referida conta bancária, bem como verificar o cumprimento das condicionantes constitucionais que legitimariam a transferência especial, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, da Constituição Federal. Ressalte-se que a ausência de atendimento à requisição da equipe de auditoria caracteriza sonegação de documentos e obstrução ao livre exercício de auditorias determinadas, ensejando a aplicação de sanções, nos termos do art. 58, incisos V e VI, da Lei 8443/1992.*

247. *É assente na jurisprudência do TCU que a transferência irregular dos recursos de transferências federais, de conta específica para outras contas em nome da própria prefeitura, impede ou dificulta gravemente o estabelecimento do nexo de causalidade com as despesas às quais se destinam (citam-se os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 597/2019-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 2.821/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; e 5.391/2025-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

248. *No caso concreto, a transferência de parte dos recursos da emenda parlamentar para outras contas bancárias do Município de Santarém-PA, assim como a omissão do gestor em apresentar à equipe de fiscalização do TCU os extratos bancários da conta corrente destinatária desses recursos, no montante de R\$ 373.205,55, prejudicaram a rastreabilidade dos referidos recursos, bem como impossibilitaram o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos da emenda e as despesas realizadas pelo município.*

249. *Desse modo, no que se refere à transferência de parte dos recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004, no montante de R\$ 373.205,55, para a conta corrente 6006720213, agência 4685, Caixa Econômica Federal, faz-se necessária a constituição de processo apartado de **tomada de contas especial**, autorizando-se, desde logo, a realização de **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno do TCU.*

Individualização de condutas e culpabilidade



250. O Sr. Francisco Nélio Aguiar da Silva (CPF 282.566.032-91), ex-Prefeito Municipal de Santarém-PA, e o Sr. José Maria Tapajós (CPF 050.580.402-63) autorizaram a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar federal, prejudicando a rastreabilidade dos referidos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas.

251. Ainda, o Sr. José Maria Tapajós (CPF 050.580.402-63), atual Prefeito Municipal de Santarém-PA, não restituiu à conta específica da emenda parlamentar 202422630004, desde o início de sua gestão, o valor transferido de forma irregular para outra conta do município, ocorrido na gestão anterior.

252. É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela execução da emenda parlamentar 202422630004, repassada ao Município de Santarém-PA, no exercício de 2024, tivessem ciência de que a movimentação dos recursos recebidos em conta corrente diferente da especificamente aberta para tal finalidade compromete a rastreabilidade dos recursos públicos.

253. É plausível, portanto, afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Há indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão constitucional e jurisprudencial no sentido de afirmar o princípio da rastreabilidade dos recursos.

254. Desse modo, em análise inicial, verifica-se que a conduta dos responsáveis se distanciou largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar, em juízo inicial, grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé. Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018).

Município de Vitória do Xingu/PA

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

255. A partir da análise de relatório com o conteúdo do extrato bancário da conta corrente específica da emenda parlamentar 202444570011 (Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 88.193-7), obtido por meio de consulta ao portal EPP - Observatório de Controle (peça 89), constatarem-se duas transferências de valores da referida conta corrente para outras contas correntes do Município de Vitória do Xingu-PA, conforme demonstrado na tabela 21 a seguir:

Tabela 21 – Transferências de recursos da conta específica das transferências especiais de Vitória do Xingu/PA para outras contas bancárias do município

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
12/7/2024	TED/DOC/TEV/OB	MUNICIPIO DE VITORIA DO XINGU	Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 11.490-1	854.492,05
12/7/2024	TED/DOC/TEV/OB	MUNICIPIO DE VITORIA DO XINGU	Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 10.738-7	1.542.107,32
TOTAL				2.396.599,37

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos em consulta realizada no link [https://epp.apps.tcu.gov.br/contas-](https://epp.apps.tcu.gov.br/contas-correntes?codigoBanco=001&codigoAgencia=0567&numeroConta=881937)

[correntes?codigoBanco=001&codigoAgencia=0567&numeroConta=881937](https://epp.apps.tcu.gov.br/contas-correntes?codigoBanco=001&codigoAgencia=0567&numeroConta=881937)

256. A Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu-PA, a respeito dessas transferências de recursos da conta corrente específica da emenda para outras contas do Município, em resposta à alínea 'j' do 'Despacho de Requisição de Informações' (peças 11 e 35), assim se manifestou (peça 91):

I - DA OPERACIONALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

O Município de Vitória do Xingu/PA esclarece que as transferências realizadas em 12/07/2024, nos valores de R\$ 854.492,05 e R\$ 1.542.107,32, não constituem desvio de finalidade, mas sim um entendimento de alocar os recursos em contas específicas dos seus respectivos geradores de despesas. Diante disso, os montantes foram



transferidos da conta específica da emenda para as contas bancárias de titularidade do **Fundo Municipal de Saúde de Vitória do Xingu/PA** e do **Fundo Municipal de Educação de Vitória do Xingu/PA**. A movimentação entre contas internas do próprio Município visa exclusivamente a **centralização operacional dos pagamentos** por meio de suas unidades gestoras (Fundos), garantindo a eficiência administrativa sem que o recurso perdesse, em qualquer momento, sua natureza pública ou sua vinculação original, permitindo maior transparência nos lançamentos.

II - DO FUNDAMENTO LEGAL: UNIDADE DE CAIXA E VINCULAÇÃO

A execução financeira observou rigorosamente o **art. 56 da Lei nº 4.320/64**, que rege a gestão dos recursos públicos. A administração municipal assegurou que:

1. **Unidade de Tesouraria:** A transferência interna permitiu a concentração dos atos de pagamento dentro da estrutura contábil dos fundos municipais, conforme facultado pela organização administrativa local.
2. **Manutenção da Fonte:** Apesar da movimentação bancária, a **vinculação contábil por fonte de recurso** permaneceu inalterada, impedindo a utilização desses valores em despesas alheias ao plano de trabalho da emenda.
3. **Titularidade:** Não houve repasse a terceiros (particulares ou empresas) nesta etapa; o recurso permaneceu sob o domínio e responsabilidade direta da prefeitura.

III - DA RASTREABILIDADE INTEGRAL E AUSÊNCIA DE DANO

A regularidade desta operação é ratificada pela **plena rastreabilidade documental**, que permite ao órgão de controle acompanhar o trajeto do recurso desde o crédito inicial até a sua liquidação final. Conforme a relação detalhada anexada a este processo, a trilha financeira é composta por:

- **Comprovantes de Transferência Interna:** Demonstrando que o beneficiário das TEDs foi o próprio Município (Fundos de Saúde e Educação).
- **Escrituração Contábil:** Notas de empenho e liquidação emitidas obrigatoriamente sob a fonte de recurso da Emenda Parlamentar, garantindo o nexo causal.
- **Demonstrativos de Pagamento:** Ordens bancárias e notas fiscais que comprovam a entrega do objeto e a quitação aos fornecedores após a regular liquidação da despesa.
- **Envio de Planilha Detalhada:** Em estrito cumprimento às alíneas 'e' e 'j' da requisição de informações, o Município apresenta, anexa a esta defesa, a relação de todos os pagamentos realizados.
- **Ausência de Prejuízo:** Não houve danos ao erário ou desvio de finalidade, uma vez que os valores permaneceram sob domínio do ente público e foram aplicados integralmente no objeto previsto.

IV - CONCLUSÃO

Desta forma, fica demonstrado que a movimentação financeira foi um ato de gestão interna, pautado pela transparência e pela segurança jurídica. **Não houve prejuízo financeiro, dolo ou má-fé**, uma vez que a finalidade pública foi preservada e a rastreabilidade está integralmente documentada nos autos.

Diante do exposto, o Município de Vitória do Xingu/PA requer o arquivamento do questionamento, reconhecendo-se a regularidade das transferências efetuadas.

(grifos do original)

257. O Município de Vitória do Xingu-PA, na justificativa apresentada, confirmou as transferências, da conta corrente específica da emenda para outras contas bancárias do município, no valor total de R\$ 2.396.599,37.

258. A movimentação de recursos federais oriundos de transferências especiais da União, no exercício de 2024, está disciplinada no art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024). Com base no referido dispositivo, a movimentação dos recursos oriundos de transferências especiais deve ser realizada em conta bancária específica, conforme a seguir reproduzido:

Art. 83. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar no Transferegov.br, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo:

I - a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta **conta corrente específica**; e

II - a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto.

(...) (grifos acrescidos)

259. O Tribunal de Contas da União, por meio da Instrução Normativa-TCU n. 93, de 17/1/2024, que dispõe sobre a fiscalização, por este Tribunal, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, em relação à movimentação de recursos de transferências



especiais, assim estabeleceu:

Art. 2º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br (ou sistema/plataforma que vier a substituí-la), instituída pelo Decreto 11.271, de 5 dezembro de 2022, na forma e nos prazos estabelecidos nesta instrução normativa, para fins de transparência e controle social, assim como para possibilitar a verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

(...)

*§ 5º Os recursos recebidos por meio de transferências especiais **deverão ser movimentados em uma conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes.** (grifos acrescidos)*

260. *Note-se que, conforme o dispositivo acima destacado, os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em conta corrente específica para cada emenda parlamentar, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes.*

261. *É importante observar que as emendas parlamentares que alocam recursos orçamentários da União para repasse aos demais entes federativos ostentam natureza análoga a transferências intergovernamentais voluntárias, conforme jurisprudência deste TCU (Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Mucio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo) e, por esse motivo, a gestão financeira desses recursos deve observar os princípios da transparência e rastreabilidade previstos no art. 163-A da Constituição Federal, bem como seguir disciplina normativa vigente aplicável à sua natureza, por força do disposto no art. 37, caput, da Lei Maior.*

262. *Ademais, a transferência de recursos da conta corrente específica da emenda para outras contas correntes do município afigura-se incompatível com a indispensável rastreabilidade das aplicações desses valores. A transferência e a movimentação financeiras de recursos de emendas parlamentares deve ser segregada em contas específicas individualizadas por instrumento de transferência, como é a regra para qualquer transferência voluntária da União, e não ter parte desses recursos transferidos para outras contas do município.*

263. *É assente na jurisprudência do TCU que a transferência irregular dos recursos de transferências federais, de conta específica para outras contas em nome da própria prefeitura, impede ou dificulta gravemente o estabelecimento do nexo de causalidade com as despesas às quais se destinam (citam-se os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 597/2019-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 2.821/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; e 5.391/2025-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

264. *A Prefeitura do Município de Vitória do Xingu-PA não encaminhou à equipe de fiscalização do TCU os extratos bancários da conta corrente da emenda parlamentar 202444570011 e, tampouco, das contas bancárias para as quais foram transferidos os valores de R\$ 854.492,05 (Banco do Brasil S.A., agência 0567-3, conta corrente 11.490-1) e R\$ 1.542.107,32 (Banco do Brasil S.A., agência 0567-3, conta corrente 10.738-7). Tal conduta caracteriza sonegação de documentos e obstrução ao livre exercício de auditorias determinadas, ensejando a aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 58, incisos V e VI, da Lei 8443/1992. Contudo, como se verá adiante, o caso concreto é mais grave, a exigir a instauração de tomada de contas especial, o que poderá levar à sanção ainda mais gravosa, prevista no art. 57 da Lei 8443/1992 (multa proporcional ao dano ao erário federal).*

265. *Para fins de comprovação da execução das despesas com os recursos transferidos da emenda parlamentar 202444570011 às contas do Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal da Educação de Vitória do Xingu-PA, foram apresentadas notas de empenho com fontes de financiamento diversas, quando deveria ter sido utilizada, em atendimento aos princípios da rastreabilidade e transparência, fonte de recursos diretamente relacionada à transferência especial*



em análise, conforme dados extraídos dos processos de execução de despesas disponibilizados pelo município. É o que se pode visualizar na tabela 22 a seguir:

Tabela 22 – Valores das aplicações vinculadas a fontes de recursos da PM de Vitória do Xingu/PA utilizando recursos das contas destinatárias das transferências da emenda parlamentar 202444570011

CONTA CORRENTE DESTINATÁRIA	FONTES DE RECURSOS	VALOR PAGO (R\$)
Fundo Municipal de Educação de Vitória do Xingu-PA [Banco do Brasil S.A., agência 0567-3, conta corrente 10.738-7]	15001001 – Receita de imposto e transferência – Educação	219.389,26
	15730000 – Royalties do petróleo e gás à Educação	1.189.337,36
	17090000 – Transferência compensatória financeira de recursos hídricos	133.380,70
Fundo Municipal de Saúde de Vitória do Xingu-PA [Banco do Brasil S.A., agência 0567-3, conta corrente 11.490-1]	15001002 – Receita de imposto e transferência - Saúde	843.407,75
	16000000 – Transferência SUS – Bloco de manutenção	11.084,30
TOTAL		2.396.599,37

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos dos arquivos referentes aos processos de pagamento apresentados pela Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu-PA.

266. Não foi possível, a partir da análise dos processos de execução de despesas disponibilizados à equipe de fiscalização do TCU (peças 100 a 113), relacionados às contas 10.738-7 e 11.490-1, da agência 0567-3, do Banco do Brasil S.A., associar as notas de empenho apresentadas pelo Município de Vitória do Xingu-PA aos recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202444570011.

267. No caso concreto, a transferência de parte dos recursos da emenda parlamentar para outras contas bancárias do Município de Vitória do Xingu-PA, bem como a omissão do gestor em apresentar, à equipe de fiscalização do TCU, os extratos bancários das respectivas contas correntes destinatárias desses recursos, impossibilitaram o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos federais da emenda parlamentar n. 202444570011 (R\$ 1.055.556,97) e as despesas realizadas pelo município para a área da saúde, conforme Plano de Ação n. 09032024-066483/2024, previamente pactuado, especialmente a Meta nº 3, referente a compra de medicamentos para a saúde municipal.

268. Ante todo o exposto, faz-se necessária a constituição de processo apartado de tomada de contas especial, no tocante à transferência especial destinada ao Município de Vitória do Xingu-PA, objeto da emenda parlamentar 202444570011, autorizando-se, desde logo, a realização de **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno do TCU.

Individualização de condutas e culpabilidade

269. O Sr. Márcio Viana Rocha (CPF 802.264.422-68), Prefeito Municipal de Vitória do Xingu-PA, autorizou a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos federais oriundos da emenda parlamentar 202444570011, prejudicando a rastreabilidade dos referidos recursos federais e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas, as quais deveriam respeitar as metas do Plano de Ação n. 09032024-066483/2024, previamente pactuado, especialmente a Meta nº 3, referente a compra de medicamentos para a saúde municipal.

270. É razoável afirmar que seria esperado que o responsável pela execução da emenda parlamentar 202444570011, repassada ao Município de Vitória do Xingu-PA, no exercício de 2024,



tivesse ciência de que a movimentação dos recursos recebidos em conta corrente diferente da especificamente aberta para tal finalidade compromete a rastreabilidade dos recursos públicos.

271. É plausível, portanto, afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou, ou seja, deveria o responsável ter sido zeloso e ter movimentado o recurso federal exclusivamente por meio da conta bancária especificamente aberta para tal missão, permitindo a adequada transparência e rastreabilidade do recurso, por meio da avaliação dos créditos e débitos, até os destinatários finais (fornecedores dos medicamentos). Há indícios de culpabilidade grave do referido agente, uma vez que havia previsão constitucional e jurisprudencial federal no sentido de se reafirmar os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dos quais deriva a necessidade de plena rastreabilidade dos recursos públicos federais.

272. Desse modo, em análise inicial, verifica-se que a conduta do responsável se distanciou largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar, em juízo inicial, grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, especialmente em se tratando de recursos de origem federal (emenda parlamentar), os quais devem respeitar o Plano de Ação pactuado no âmbito do SUS, bem como todo o regramento estabelecido na legislação federal e nos entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, garantindo-se a total transparência a rastreabilidade financeira, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé, especialmente ponderando-se a sonegação de documentos e a obstrução ao livre exercício de auditorias determinadas, neste caso concreto do Município de Vitória do Xingu.

273. Verifica-se que a situação encontrada, portanto, aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018).

[OBJETOS]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial nº 202121520003, repassada ao Município de Acará/PA, exercício de 2021.
- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202422630004, repassada ao Município de Santarém-PA, no exercício de 2024.
- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202444570011, repassada ao Município de Vitória do Xingu-PA, no exercício de 2024.

[CRITÉRIOS]

- CRFB, art. 37, caput, e art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º.
- art. 75 da Lei 14.116/2020 (LDO de 2021).
- art. 81 da Lei 14.436/2022 (LDO de 2023).
- art. 2º, caput, do Decreto 7.507/2011;
- Art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024).
- Art. 82 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025).
- art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012.
- arts. 2º, § 5º, e 7º, caput, e § 1º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.
- art. 3º-A da Portaria de Consolidação GM/MS n. 6/2017, com a redação dada pela Portaria GM/MS 1.063/2023.
- STF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854-DF.
- Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário – Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Relator Min. Vital do Rêgo.
- Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 597/2019-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 2.821/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; e 5.391/2025-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

[EVIDÊNCIAS]

- peças 130 a 132 (Município de Acará/PA).
- peças 23, 24, 25, 27 e 28 (Município de Santarém/PA).



- peças 89, 91 a 94 e 100 a 113 (Município de Vitória do Xingu/PA).

[CAUSAS]

- Desconhecimento ou má interpretação da legislação aplicável: as Prefeituras podem não ter compreendido adequadamente as disposições das normas que tratam acerca da movimentação exclusiva dos recursos na conta específica da emenda.
- Ausência de controle interno adequado: a ausência ou fragilidade de mecanismos de controle interno no município pode ter contribuído para a não segregação das contas bancárias para cada emenda.
- Falta de capacitação dos gestores municipais: a equipe responsável pela gestão dos recursos pode não ter recebido treinamento adequado sobre as exigências legais e normativas relacionadas às transferências especiais.

[EFEITOS]

- Comprometimento da rastreabilidade dos recursos: a movimentação irregular dos recursos das emendas dificulta, e em alguns casos inviabiliza por completo, o acompanhamento tempestivo da execução financeira por órgãos de controle.
- Risco elevado de desvio ou má aplicação dos recursos: a falta de segregação das contas bancárias aumenta o risco de que os recursos sejam utilizados para finalidades diferentes das previstas nas emendas parlamentares federais.
- Redução da transparência da gestão, com prejuízo à clareza das informações financeiras disponibilizadas à sociedade e aos órgãos de controle.
- Afronta aos princípios da administração pública, tais como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade/transparência, eficiência e accountability (arts. 37 e 163-A, da Constituição Federal).
- Possibilidade de responsabilização dos gestores: os gestores municipais podem ser responsabilizados por atos de gestão irregular, o que pode resultar em sanções administrativas, civis, de improbidade administrativa e/ou penais.

[ENCAMINHAMENTOS]

274. Em vista do aqui exposto, propõe-se:

274.1. **dar ciência à Prefeitura Municipal de Acará/PA**, com base no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a transferência e movimentação de recursos da conta corrente específica da Emenda 202121520003 para outra conta bancária de titularidade do município, prejudica a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas, agindo, assim, em afronta ao estabelecido no art. 75 da LDO 2021, e no art. 81 da LDO 2023.

274.2. **constituir processo apartado de Representação**, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, das irregularidades pertinentes à transferência especial destinada ao Município de **Santarém/PA**, objeto da emenda parlamentar 202422630004, a fim de:

274.2.1. realizar a **audiência** dos responsáveis a seguir identificados, para que, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, e no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades a seguir identificadas:

a) Sr. **Francisco Nélio Aguiar da Silva** (CPF 282.566.032-91), Prefeito Municipal de Santarém-PA à época dos fatos:

- Irregularidade: transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6) para outras contas bancárias de titularidade do Município de Santarém-PA, a seguir identificadas, o que prejudicou a rastreabilidade dos recursos recebidos da União:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 04685, Conta 000575830098-1 (alterada)	599.459,67



			para 4685 0006 000000672018-3)	
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	12.411,36
TOTAL				611.871,03

- Conduta: autorizar a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202422630004, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas;

- Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município;

- Dispositivos violados: art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;

b) Sr. **José Maria Tapajós** (CPF 050.580.402-63), atual Prefeito Municipal de Santarém/PA:

b.1) Irregularidade 1: transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6) para outras contas bancárias de titularidade do Município de Santarém-PA, a seguir identificadas, o que prejudicou a rastreabilidade dos recursos recebidos da União:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
21/2/2025	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	240.540,33
27/2/2025	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	8.817,65
TOTAL				249.357,98

- Conduta 1: autorizar a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202422630004, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas;

- Nexo de causalidade 1: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município;

- Dispositivos violados 1: art. 82 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;

b.2) Irregularidade 2: não ter restituído à conta específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6), desde o início de sua gestão, o valor transferido de forma irregular para outra conta bancária do município, ocorrido na gestão anterior, conforme segue:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 04685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006	599.459,67



			000000672018-3)	
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	12.411,36
TOTAL				611.871,03

- Conduta 2: omitir-se em relação ao dever de restituir à conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004, no início de sua gestão, os valores transferidos de forma irregular pelo ex-Prefeito, o Sr. Francisco Nélio Aguiar da Silva (CPF 282.566.032-91);

- Nexo de causalidade 2: a omissão em restituir o recurso transferido, de forma irregular, da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 para outra conta bancária do Município de Santarém-PA, possibilitou que a quantia fosse movimentada em conta diversa daquela na qual deveria ter sido movimentada;

- Dispositivos violados 2: art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024; art. 2º, caput, do Decreto 7.507/2011; e STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854-DF;

274.2.2. **realizar oitiva do Município de Santarém/PA**, com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para que se manifeste, no prazo de quinze dias, acerca da manutenção irregular de recursos da Emenda Parlamentar 202422630004, no valor de R\$ 959.442,83 (saldo em 30/1/2026), em fundo de investimento FIC CAIXA AUTOMÁTICO POLIS RF CP, CNPJ 50.803.936/0001-29, vinculado a conta bancária do Fundo Municipal de Saúde daquele município (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6), sem aplicação em ações de saúde, finalidade prevista no orçamento e no plano de aplicação da transferência especial.

274.3. **constituir processo apartado de tomada de contas especial**, no tocante à transferência especial destinada ao Município de Santarém/PA, objeto da emenda parlamentar 202422630004, autorizando-se, desde logo, a realização de **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno do TCU, do Sr. **José Maria Tapajós** (CPF 050.580.402-63), atual Prefeito Municipal de Santarém/PA, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade a seguir detalhada e/ou recolha aos cofres do **Tesouro Nacional** as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, conforme segue:

- Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos da transferência especial destinada ao Município de Santarém/PA, objeto da emenda parlamentar 202422630004, em razão da ausência de demonstração do nexo de causalidade entre os recursos transferidos pela União e as despesas eventualmente realizadas pelo município, decorrente da(s):

i) transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6) para a conta corrente 6006720213, agência 4685, Caixa Econômica Federal, de titularidade do Município de Santarém-PA, a seguir identificadas, o que prejudicou a rastreabilidade dos recursos:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
21/2/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	360.000,00
27/2/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	13.196,77
06/3/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	8,78
TOTAL				373.205,55

ii) não apresentação dos extratos bancários da conta corrente 6006720213, agência 4685, Caixa Econômica Federal, de titularidade do Município de Santarém-PA, para a qual foi transferido o montante de R\$ 373.205,55, referentes ao período no qual os referidos recursos foram movimentados pela Prefeitura do Município de Santarém-PA;

- Conduta: autorizar a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202422630004, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento do nexo de causalidade com as respectivas despesas;

- Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município;

- Dispositivos violados: art. 82 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;

- Valor do débito:

Datas de ocorrência	Valor do débito (R\$)
21/2/2025	360.000,00
27/2/2025	13.196,77
06/3/2025	8,78
Total	373.205,55

274.4. **constituir processo apartado de tomada de contas especial**, no tocante à transferência especial destinada ao Município de Vitória do Xingu/PA, objeto da emenda parlamentar 202444570011, autorizando-se, desde logo, a realização de **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno do TCU, do Sr. **Márcio Viana Rocha** (CPF 802.264.422-68), Prefeito Municipal de Vitória do Xingu-PA à época, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade a seguir detalhada e/ou recolha aos cofres do **Tesouro Nacional** as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, conforme segue:

- Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos da transferência especial destinada ao Município de Vitória do Xingu-PA, objeto da emenda parlamentar 202444570011, em razão da ausência de demonstração do nexo de causalidade entre os recursos transferidos pela União e as despesas realizadas pelo município, caracterizada por:

i) transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar (Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 88.193-7) para outras contas bancárias de titularidade do Município de Vitória do Xingu-PA, a seguir identificadas, o que prejudicou a rastreabilidade dos recursos:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
12/7/2024	TED/DOC/TEV/OB	MUNICIPIO DE VITORIA DO XINGU	Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 11.490-1	854.492,05
12/7/2024	TED/DOC/TEV/OB	MUNICIPIO DE VITORIA DO XINGU	Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 10.738-7	1.542.107,32
TOTAL				2.396.599,37

ii) não apresentação, a despeito de terem sido formalmente requisitados pela Equipe de Auditoria, dos extratos bancários das contas correntes para as quais foram transferidos os valores de R\$ 854.492,05 (Banco do Brasil S.A., agência 0567-3, conta corrente 11.490-1) e R\$ 1.542.107,32 (Banco do Brasil S.A., agência 0567-3, conta corrente 10.738-7), referentes ao período no qual os referidos recursos foram movimentados pelo Município de Vitória do Xingu-PA;

iii) impossibilidade de, a partir da análise dos processos de execução de despesas disponibilizados à equipe de fiscalização do TCU (peças 100 a 113), relacionados às contas 10.738-7



e 11.490-1, da agência 0567-3, do Banco do Brasil S.A., associar as notas de empenho apresentadas pelo Município de Vitória do Xingu-PA aos recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202444570011;

- Conduta: autorizar a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202444570011, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento do nexo de causalidade com as despesas respectivas;

- Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município;

- Dispositivos violados: art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;

- Valor do débito:

Datas de ocorrência	Valor do débito (R\$)
12/7/2024	854.492,05
12/7/2024	1.542.107,32
Total	2.396.599,37

E) Utilização da conta corrente específica para movimentação de outros recursos estranhos à emenda.

Município de Acará/PA

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

275. Verifica-se, a partir da análise do extrato bancário da conta corrente de depósito dos recursos da Emenda Parlamentar nº 202121520003 (Banco do Brasil, Agência 4014-2, conta corrente nº 20.486-2), a ocorrência de créditos em valores superiores ao montante previsto para o Plano de Ação nº 09032021-009635/2021, conforme demonstrado na tabela a seguir (peça 130):

Tabela 23 – Créditos na conta de depósito da Emenda Parlamentar nº 202121520003

DATA	VALOR (R\$)	ORIGEM
03/08/2021	1.050.000,00	Ministério da Fazenda
03/08/2021	450.000,00	Ministério da Fazenda
03/08/2021	1.000.000,00	Ministério da Fazenda
03/08/2021	1.000.000,00	Ministério da Fazenda
TOTAL	3.500.000,00	

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos dos extratos bancários fornecidos pela P.M. de Acará/PA

276. Considerando que o valor total previsto para o Plano de Ação nº 09032021-009635/2021 é de **R\$ 1.500.000,00**, observa-se que a conta corrente específica da emenda recebeu valores significativamente superiores, evidenciando o ingresso de recursos provenientes de outras transferências. Solicitado, por meio do item 'k' do Despacho de Requisição de Informações (peça 5, p. 3), o encaminhamento de justificativas acerca da procedência dos referidos créditos estranhos aos consignados na emenda parlamentar, o Município de Acará/PA apresentou as seguintes informações, por meio da Nota Técnica nº 010/2026 (peça 132):

1. O Governo Federal repassou para o Município do Acará o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de Reais) inerente ao Plano de Ação nº 0903202-009689/2021, Programa nº 09032021, destinado a aquisição de Aparelho de Mamografia: de Combustível; de Aparelho de Raio X; de Ultrassonografia; de Cadeira Odontológica e de Compressor de ar. O repasse foi feito para conta corrente de nº 20.486-2 (Transferências Especiais).

2. O Governo Federal repassou, além do valor acima, o montante de R\$ 2.000.000,00 (Dois milhões de reais), no valor de R\$ 1.000.000,00 (Um milhão de reais) cada Emenda, inerentes aos Planos de Ação nº 09032021-011736 e nº 09032021-013150, Programa nº 09032021, com as metas de Construção das Unidades Básicas de Saúde de Genipaubu, Baiaquara, São José, Centro de Deficiência e da UBS Alegria, e aquisição de ambulância



e também a construção da UBS Alegria, respectivamente, segue em anexo Plano de Ação, segue anexo comprovante de receita (Doc.1).

3. Assim os valores repassados pelo Governo Federal tiveram como objeto a execução de três emendas parlamentares dos Deputados Federais *****; ***** e *****.

(...)

5. Conforme acima exposto, esclarecemos a esse Tribunal que:

A conta corrente nº 20.486-2 (Transferências Especiais) aberta pelo Governo Federal recebeu repasses de três emendas especiais inclusive a emenda especial que tem Plano de Ação nº 09032021-009635/202. objeto desta Nota Técnica;

277. Observa-se, da resposta, que a própria municipalidade reconheceu que a conta específica da emenda foi utilizada para concentrar recursos provenientes de múltiplos instrumentos de transferência.

278. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (Lei 14.116/2020), no seu art. 75, disciplina acerca da indicação, por parte do beneficiário das emendas individuais de transferência especial, da agência bancária da instituição financeira em que será aberta a conta corrente específica. Ocorre que, neste mesmo dispositivo, consta a informação de que essa conta corrente poderá ser utilizada para 'depósito e movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo', o que permitiria, a princípio, a utilização de uma única conta corrente para recebimento e posterior movimentação de recursos recebidos, naquele exercício, de mais de uma emenda PIX. Na situação sob análise, o que se constatou foi a movimentação dos recursos de outras duas emendas PIX na conta corrente da Emenda - Banco do Brasil, Agência 4014-2, conta corrente nº 20.486-2 (peça 130).

279. Dessa forma, a LDO/2021 trouxe o entendimento de que a especificidade da conta corrente seria com relação ao tipo de emenda recebida pelo beneficiário, ou seja, se no exercício de 2023, um determinado município recebeu mais de uma emenda PIX, todo o recurso recebido poderia ser depositado em uma mesma conta corrente e toda a movimentação seria feita nessa mesma conta.

280. Nesse ponto, faz-se mister trazer a lume a forma como o tema referente às contas correntes abertas para movimentação das emendas PIX vem sendo tratado, desde 2021, nas respectivas Lei de Diretrizes Orçamentárias. O quadro a seguir traz esse detalhamento:

LDO	ARTIGO RELACIONADO
LDO/2021 (Lei 14.116/2020)	Art. 75. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo. (grifo acrescido)
LDO/2022 (Lei 14.194/2021)	Art. 74. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo. (grifo acrescido)
LDO/2023 (Lei 14.436/2022)	Art. 81. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar na Plataforma +Brasil, para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica. (grifo acrescido)
LDO/2024 (Lei 14.791/2023)	Art. 83. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar no Transferegov.br, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo: I - a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica; e II - a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto. (grifo acrescido)
LDO/2025 (Lei 15.080/2024)	Art. 82. O beneficiário das transferências especiais a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição deverá informar previamente no Transferegov.br: I - a agência bancária e a conta corrente específica em instituição financeira oficial em que os recursos deverão ser depositados e movimentados; e II - o plano de trabalho, que deverá observar o objeto e o valor da transferência informados pelo autor da emenda individual impositiva. (grifos acrescidos)



281. Da análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) relativas ao período de 2021 a 2024, verifica-se que tais normas estabeleceram, de forma expressa, que a conta corrente específica deveria ser aberta diretamente pela plataforma Transferegov.br, destinando-se ao recebimento dos valores correspondentes ao conjunto de emendas 'PIX' de cada exercício. Ao ente beneficiário competia tão somente indicar a agência bancária da instituição financeira oficial.

282. Disso se conclui que, entre os anos de 2021 e 2024, o legislador federal entendia que a conta corrente específica referia-se ao tipo de emenda que seria movimentada naquela conta, ou seja, caso o município recebesse, por exemplo, em 2023, mais de uma emenda PIX, os recursos de todas essas emendas seriam depositados e movimentados em uma única conta corrente 'específica' para esse tipo de emenda.

283. Vê-se que os textos dos artigos aqui analisados das LDOs de 2021 a 2024 criou um critério de conta corrente específica distinto do critério comumente utilizado para as transferências voluntárias. Citando, por exemplo, a LDO/2023, que traz em seu art. 101, a seguinte regra para as transferências voluntárias que são tratadas na Seção II do Capítulo V desta mesma lei:

Art. 101. Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União abrangidos pela Seção I e pela **Seção II** estão sujeitos à identificação, por CPF ou CNPJ, do beneficiário final da despesa.

§ 1º **Toda movimentação de recursos** de que trata este artigo, por parte de **convenientes ou executores**, somente será realizada se atendidos os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência; e

II - desembolsos por meio de documento bancário, por intermédio do qual se faça crédito na conta bancária de titularidade do fornecedor ou do prestador de serviços, ressalvado o disposto no § 2º. (grifos acrescidos)

284. Percebe-se que, no caso das transferências voluntárias, o legislador determinou que (i) a movimentação dos recursos recebidos somente se daria por meio da conta corrente específica, e que (ii) seria uma conta 'para cada instrumento de transferência', ou seja, o recurso recebido de um determinado convênio seria recebido e movimentado em uma conta corrente aberta exclusivamente para ele. Esse sempre foi o entendimento ordinário acerca do termo 'específico'.

285. Nesse ponto, é importante observar que a **LDO/2025** trouxe uma redação diferente das anteriores, pois deixou a cargo do beneficiário das emendas PIX, além da prestação da informação acerca da agência, a informação sobre a conta corrente específica em que os recursos deverão ser depositados e movimentados. Ocorre que o texto ainda enseja interpretações divergentes, pois embora não tenha feito qualquer referência ao conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da CF/1988 (como fizeram as LDOs de 2021 a 2024), não veda que o ente beneficiário informe uma mesma conta corrente para recebimento de mais de uma emenda PIX.

286. Essa alteração no texto do artigo que trata sobre o tema em questão na LDO/2025 (art. 81, inciso I, da Lei 15.080, de 30/12/2024), quando comparada com as LDO's de 2021 a 2024, é fruto da redação do caput do art. 8º da Lei Complementar 210, de 25/11/2024, que lhe foi anterior, conforme demonstrado a seguir:

Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no **inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal** deverá **indicar** no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a **agência bancária e a conta corrente específica** em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do **conjunto dos recursos**. (grifos acrescidos)

287. Com base no que foi relatado nos parágrafos anteriores, tem-se que a análise dos extratos bancários da conta corrente vinculada à Emenda 202121520003 evidenciou a realização de créditos provenientes de outras duas transferências especiais, destinadas ao Município de Acará/PA, que totalizaram R\$ 3.500.000,00. Embora tais recursos também tenham origem em emendas parlamentares individuais na modalidade transferência especial, verificou-se que foram depositados e movimentados na mesma conta corrente inicialmente indicada para a emenda objeto da presente fiscalização.

288. De fato, conforme demonstrado ao longo da análise, a redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias relativas aos exercícios de 2021 a 2024 - Leis 14.116/2020, 14.194/2021, 14.436/2022 e 14.791/2023, respectivamente - utilizou a expressão 'conta corrente específica para o depósito e a



movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais', o que, em interpretação literal, sugere a possibilidade de centralização, em uma única conta bancária, de recursos provenientes de múltiplas emendas do tipo transferência especial. Todavia, tal interpretação não se mostra a mais adequada quando analisada à luz dos princípios de controle, rastreabilidade e transparência que regem a execução de recursos públicos federais transferidos a outros entes da Federação.

289. Nesse sentido, a sistemática comumente adotada no ordenamento jurídico brasileiro para transferências intergovernamentais - especialmente no caso das transferências voluntárias - estabelece a obrigatoriedade de segregação financeira por instrumento de transferência. Conforme consignado acima, a própria LDO/2021 (Lei 14.116/2020; art. 95, § 1º, inciso I), ao tratar das transferências voluntárias, determinou que toda movimentação de recursos deveria ocorrer mediante **conta bancária específica para cada instrumento de transferência**, evidenciando que a segregação financeira constitui mecanismo essencial para garantir a adequada identificação da origem e da aplicação dos recursos públicos.

290. Este é, inclusive, o entendimento desta Corte de Contas, quando, anteriormente à promulgação da **Lei Complementar 210, de 25/11/2024**, estipulou, por meio do § 5º do art. 2º da **Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024**, que 'os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em uma conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes', ou seja, determinando a abertura de uma única conta para cada emenda recebida, afastando o entendimento de que essa conta poderia receber um conjunto de 'recursos oriundos de transferências especiais'.

291. A obrigatoriedade de segregação individualizada da movimentação de recursos de emendas parlamentares vinculados à saúde foi reconhecida e determinada, em sede jurisdicional, em decisão do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da **ADPF 854-DF**, prolatada em **23/8/2024**, resultando na expedição da seguinte determinação aos responsáveis pela transferência e gestão dos valores sob comento:

(...)

Além disso, em face de sugestão constante no Relatório Técnico (e-docs. 589, fl. 11), **DETERMINO a obrigatoriedade do depósito, manutenção e gestão dos valores transferidos em contas-correntes bancárias específicas, individualizadas por transferência e por emenda parlamentar**. Esta ordem, neste momento, tem efeitos ex nunc, incidindo sobre repasses futuros ou já efetuados e ainda em execução. (grifo acrescido)

292. Ademais, o regime constitucional das transferências especiais previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, embora confira maior flexibilidade ao ente beneficiário quanto à aplicação dos recursos, não afasta a necessidade de observância dos princípios da administração pública, em especial os da transparência, da rastreabilidade e da accountability na gestão dos recursos federais transferidos. Ao contrário, a própria evolução normativa e institucional ocorrida nos últimos anos, com a incorporação dessas transferências ao sistema Transferegov.br e o fortalecimento das exigências de prestação de informações acerca da execução das emendas parlamentares, evidencia a crescente preocupação do legislador e dos órgãos de controle com a plena identificação do fluxo financeiro desses recursos.

293. Nesse contexto, a utilização de uma única conta bancária para a movimentação de recursos provenientes de diferentes emendas parlamentares do tipo transferência especial tende a dificultar a rastreabilidade da execução financeira de cada emenda individualmente considerada, além de comprometer a transparência e a clareza das informações prestadas aos órgãos de controle e à sociedade. A segregação financeira por emenda constitui, portanto, importante mecanismo de controle interno e externo, permitindo a identificação precisa da origem dos recursos, da sequência de movimentações realizadas e da destinação final das despesas custeadas com cada transferência.

294. Assim, ainda que determinadas redações das Leis de Diretrizes Orçamentárias anteriores tenham admitido interpretação mais flexível quanto à utilização de contas bancárias para o depósito de transferências especiais, a adoção de contas correntes distintas para cada emenda recebida revela-



se prática mais aderente aos princípios da boa governança pública, à lógica de segregação financeira adotada nas demais modalidades de transferências federais e às exigências contemporâneas de rastreabilidade e transparência na execução das emendas parlamentares.

295. Dessa forma, conclui-se que a utilização da conta corrente vinculada à Emenda 202121520003 para o recebimento e movimentação de recursos provenientes de outras emendas parlamentares, configura procedimento inadequado sob a perspectiva do controle da execução financeira das transferências especiais, recomendando-se que cada emenda dessa natureza seja operacionalizada por meio de conta corrente específica e exclusiva, destinada ao recebimento e à movimentação dos recursos correspondentes a apenas uma emenda, de modo a assegurar plena rastreabilidade dos recursos públicos federais transferidos, em consonância com os princípios da transparência, da segregação financeira e da adequada prestação de contas.

296. Nesse contexto, mostra-se necessário que o marco normativo aplicável às transferências especiais previstas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal passe a explicitar, de forma inequívoca, a necessidade de segregação financeira por emenda parlamentar, de modo semelhante ao que já ocorre no regime jurídico das transferências voluntárias da União e em consonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema na ADPF 854-DF. Com efeito, a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias tem historicamente estabelecido, para as transferências voluntárias, a exigência de conta bancária específica para cada instrumento de transferência, como previsto, por exemplo, na LDO/2021 (art. 95, § 1º, inciso I), LDO/2022 (art. 94, § 1º, inciso I), LDO/2023 (art. 101, § 1º, inciso I), LDO/2024 (art. 106, § 1º, inciso I) e LDO/2025 (art. 104, § 1º, inciso I), evidenciando que a segregação financeira constitui mecanismo essencial para assegurar a adequada rastreabilidade da execução dos recursos públicos.

297. No âmbito institucional, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas competências constitucionais de controle externo, pode formular recomendações a órgãos e entidades da administração pública e aos demais Poderes da República com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública e do arcabouço normativo aplicável às políticas e programas financiados com recursos federais. Tal prerrogativa encontra fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nos arts. 2º, inciso III, e 11, da Resolução-TCU 315/2020, que estabelece, entre outros aspectos, a possibilidade de o Tribunal propor recomendações destinadas ao aprimoramento de normas e procedimentos administrativos quando identificadas oportunidades de melhoria decorrentes de trabalhos de fiscalização.

298. À luz dessas considerações, e considerando a necessidade de fortalecer os mecanismos de rastreabilidade e transparência na execução decorrente de emendas parlamentares individuais, do tipo transferências especiais, previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, afigura-se cabível a formulação de proposta, no relatório de consolidação das fiscalizações determinadas pelo Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, que embasou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, **recomendação ao Congresso Nacional** que examine a conveniência e oportunidade de fazer as alterações legislativas necessárias, a fim de que passem a estabelecer, de forma expressa, que a conta corrente específica destinada ao recebimento dos recursos, seja exclusiva para cada emenda parlamentar transferida ao ente federado, devendo ser utilizada unicamente para o depósito e a movimentação dos recursos correspondentes à respectiva transferência especial.

299. A explicitação desse requisito no texto da Lei Complementar 210, de 25/11/2024 e das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias contribuirá para eliminar ambiguidades interpretativas atualmente existentes na redação normativa, além de alinhar a execução das transferências especiais às práticas consolidadas de segregação financeira adotadas nas demais modalidades de transferências federais, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle, transparência e prestação de contas na aplicação dos recursos públicos federais transferidos a estados, a municípios e ao Distrito Federal.

[OBJETO]



- *Emenda parlamentar individual de transferência especial 202121520003, repassada ao Município de Acará/PA.*

[CRITÉRIOS]

- art. 37, caput, e 163-A da CF/1988.
- art. 74, caput, § 1º, inciso I, da Lei 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022).
- STF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854-DF.
- Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário – Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Relator Min. Vital do Rêgo.
- Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 597/2019-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Benquerer; 2.821/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Benquerer; e 5.391/2025-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

[EVIDÊNCIAS]

Extrato de consulta ao extrato bancário da conta bancária de depósito dos recursos da emenda parlamentar de transferência especial 202121520003 - Município de Acará/PA (peça 130).

[CAUSA]

- *Ambiguidade na redação normativa das LDOs, pois, no período de 2021 a 2024, essas leis admitiram uma interpretação flexível sobre o uso de contas específicas para movimentação de recursos oriundos de transferências especiais, permitindo o depósito de diversas emendas de transferência especial em uma mesma conta bancária.*

[EFEITOS]

- *Dificuldade na rastreabilidade dos recursos, tendo em vista que a movimentação de recursos de diferentes emendas (inclusive de diferentes parlamentares) em uma única conta bancária compromete a transparência e dificulta a rastreabilidade dos valores (e as prestações de contas aos próprios parlamentares e seus eleitores).*
- *Risco de desvio ou má aplicação dos recursos, haja vista que a falta de segregação das contas bancárias aumenta o risco de que os recursos sejam utilizados para finalidades diferentes das previstas nas emendas parlamentares.*
- *Comprometimento da prestação de contas, pois a consolidação de recursos de diferentes emendas PIX em uma única conta bancária pode dificultar a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União e demais órgãos de controle, além dos próprios cidadãos.*

[ENCAMINHAMENTO]

300. Deixa-se de fazer proposta nos presentes autos, tendo em vista que proposta de recomendação ao Congresso Nacional, alvitada na conclusão do presente achado, foi feita nos autos do **TC 003.296/2026-1**, que trata da auditoria de conformidade realizada na Prefeitura do Município de Careiro/AM, com objeto semelhante ao do presente processo e tendo o mesmo relator. Além disso, ao final, todas as propostas, de todos os relatórios, de todas as unidades técnicas do TCU, participantes da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), serão consolidadas, pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovações (Seinc), em um único relatório, a ser submetido ao Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos do Acórdão 158/2026-TCU-Plenário.

F) Ausência de Relatório de Gestão parcial e/ou final, no Transferegov.br.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

301. O exame dos dados constantes do sistema Transferegov relativos às transferências especiais auditadas, a seguir detalhados por município, evidencia que nenhuma das prefeituras fiscalizadas inseriu o relatório de gestão relativo à execução da Emenda Parlamentar nº 202332600003 na plataforma Transferegov.br, descumprindo a obrigação de executar essa medida no prazo fixado pela Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.

302. Nos termos no art. 3º, e seus parágrafos, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, os entes federados beneficiários de emendas de transferência especial (emenda pix) deveriam elaborar



o relatório de gestão, mesmo que parcial, e inseri-lo na plataforma Transferegov.br, até o dia 30 de junho do ano subsequente ao do recebimento dos recursos:

Art. 3º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá elaborar relatório de gestão, que será inserido na plataforma Transferegov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos.

§ 1º O relatório de gestão referido no caput deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

§ 2º O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto, assim como detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, de modo a evidenciar o cumprimento do disposto nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, e será acompanhado das seguintes informações e documentos:

I - documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos procedimentos legais;

II - contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;

III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;

IV - instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e

V - declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal. (grifos acrescidos)

303. O Relatório de Gestão constitui instrumento essencial de transparência e prestação de contas, por meio do qual o ente beneficiário deve demonstrar a aplicação dos recursos federais recebidos, detalhando os pagamentos realizados, os objetos executados e os resultados alcançados.

304. Ressalte-se que, conforme previsto nas normas que regem as transferências especiais, o ente beneficiário deve manter atualizadas, no sistema Transferegov, as informações relativas à execução física e financeira dos recursos recebidos, incluindo o respectivo Relatório de Gestão.

305. Dessa forma, a não inserção do Relatório de Gestão no sistema oficial configura descumprimento de obrigação de transparência e prestação de contas, comprometendo o acompanhamento da execução e a demonstração da regular aplicação dos recursos públicos.

306. Nesse ponto, deve-se trazer a lume o teor do ‘Comunicado n. 33 - Planos de trabalho das transferências especiais - 2020 a 2024’, da lavra do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, publicado, no sistema TransfereGov.br, no dia 25/9/2025, no sentido de informar que os Planos de Trabalho das transferências especiais, realizadas entre os anos de 2020 e 2024, foram atualizados naquele sistema com a nova situação: ‘Legado ADPF 854 STF / NT – TCU’, em virtude da dispensa de análise prévia dos Planos de Trabalho, por parte dos órgãos setoriais da União, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854, mas destacou que essa nova situação não dispensa os entes beneficiários da obrigação de registrar, no TransfereGov.br, as informações sobre a execução dos recursos recebidos e o plano de trabalho (ver <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2025/comunicado-no-33-planos-de-trabalho-das-transferencias-especiais-202020132024>; acesso em 3/3/2026, às 14h30’).

Município de Portel/PA

307. A partir do exame feito no painel do TransfereGov para a Emenda Parlamentar 202332600003, vinculada ao Plano de Ação 09032023-032405/2023 (peça 146), pode-se constatar que o município em apreço não apresentou o respectivo relatório de gestão parcial ou final, conforme consulta abaixo transcrita:


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: 09032023-032405 / 2023
Programa: 09032023
Situação do Plano de Ação: **Ciente**

Beneficiário: 04.876.447/0001-80 - PORTEL (PA)
Emenda Parlamentar: 202332600003-JOSÉ PRIANTE
Situação do Plano de Trabalho: Legado ADPF 854 STF / NT - TCU

Dados Básicos	Dados Orçamentários	Plano de Trabalho	Análises	Relatório Gestão	Extrato Bancário
Total de Custeio R\$ 0,00	+	Total de Investimento R\$ 1.100.000,00	=	Total do Plano de Ação R\$ 1.100.000,00	Período de Execução: 36 meses 01/01/2025 - 01/01/2028 IN TCU nº 93/2024: O relatório de gestão deverá ser inserido, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos.
Executado de Custeio R\$ 0,00	+	Executado de Investimento R\$ 0,00	=	Executado do Plano de Ação R\$ 0,00	

Lista de Relatórios de Gestão

Data do Relatório	Tipo	Executor	Valor Executado	Valor Pendente	Situação	Ações
Nenhum item encontrado						

Fonte: [Transferegov.br](https://transferegov.br).

308. *Importante ressaltar que, nos termos da IN-TCU 93/2024, o Município de Portel/PA deveria inserir, até o dia 30/6/2025, no TransfereGov, o relatório de gestão parcial, e não o fez.*

Município de Acará/PA

309. *A partir do exame feito no painel do TransfereGov para a Emenda 202121520003 (Código do Plano de Ação 09032021-009635/2021), pode-se constatar que o município em apreço não apresentou o respectivo relatório de gestão parcial ou final, conforme print abaixo:*

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: 09032021-009635 / 2021
Programa: 09032021
Situação do Plano de Ação: **Ciente**

Beneficiário: 05.196.548/0001-72 - MUNICÍPIO DE ACARÁ (PA)
Emenda Parlamentar: 202121520003-BETO FARO
Situação do Plano de Trabalho: Legado ADPF 854 STF / NT - TCU

Dados Básicos	Dados Orçamentários	Plano de Trabalho	Análises	Relatório Gestão	Extrato Bancário
Total de Custeio R\$ 450.000,00	+	Total de Investimento R\$ 1.092.000,00	=	Total do Plano de Ação R\$ 1.542.000,00	Período de Execução: 36 meses 01/01/2025 - 01/01/2028 IN TCU nº 93/2024: O relatório de gestão deverá ser inserido, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos.
Executado de Custeio R\$ 0,00	+	Executado de Investimento R\$ 0,00	=	Executado do Plano de Ação R\$ 0,00	

Lista de Relatórios de Gestão

Data do Relatório	Tipo	Executor	Valor Executado	Valor Pendente	Situação	Ações
Nenhum item encontrado						

Fonte: [Transferegov.br](https://transferegov.br).

Município de Santarém/PA

310. *A partir do exame feito no painel do TransfereGov para a emenda parlamentar 202422630004 (Código do Plano de Ação 09032024-064858/2024) (peça 95), pode-se constatar que o*

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: 09032024-064858 / 2024
Programa: 09032024
Situação do Plano de Ação: **Ciente**

Beneficiário: 05.182.233/0001-76 - MUNICÍPIO DE SANTARÉM (PA)
Emenda Parlamentar: 202422630004-JOSÉ BASTIÃO
Situação do Plano de Trabalho: Legado ADPF 854 STF / NT - TCU

Dados Básicos	Dados Orçamentários	Plano de Trabalho	Análises	Relatório Gestão	Extrato Bancário
Total de Custeio R\$ 360.000,00	+	Total de Investimento R\$ 840.000,00	=	Total do Plano de Ação R\$ 1.200.000,00	Período de Execução: 36 meses 01/01/2025 - 01/01/2028 IN TCU nº 93/2024: O relatório de gestão deverá ser inserido, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos.
Executado de Custeio R\$ 0,00	+	Executado de Investimento R\$ 0,00	=	Executado do Plano de Ação R\$ 0,00	

Lista de Relatórios de Gestão

Data do Relatório	Tipo	Executor	Valor Executado	Valor Pendente	Situação	Ações
Nenhum item encontrado						



município em apreço não tinha apresentado, até o dia 26/2/2026, o respectivo relatório de gestão parcial ou final, conforme segue:

Fonte: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/64858/relatorio-gestao>; acesso em 26/2/2026 às 15h42.

Município de Vitória do Xingu/PA

311. A partir do exame feito no painel do TransfereGov para a emenda parlamentar 202444570011 (Código do Plano de Ação 09032024-066483/2024) (peças 96 e 97), pode-se constatar que o município em apreço não tinha finalizado a elaboração, até o dia 4/3/2026, do respectivo relatório de gestão, parcial ou final, conforme segue:

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: 09032024-066483 / 2024
 Programa: 09032024
 Situação do Plano de Ação: **Ciente**
 Beneficiário: 34.887.935/0001-53 - MUNICIPIO DE VITORIA DO XINGU (PA)
 Emenda Parlamentar: 202444570011-RENILCE NICODEMOS
 Situação do Plano de Trabalho: Legado ADPF 854 STF / NT - TCU

Dados Básicos **Dados Orçamentários** **Plano de Trabalho** **Análises** **Relatório Gestão** **Extrato Bancário**

Total de Custeio
R\$ 2.080.600,00

Total de Investimento
R\$ 4.000.000,00

Total do Plano de Ação
R\$ 6.080.600,00

Executado de Custeio
R\$ 0,00

Executado de Investimento
R\$ 0,00

Executado do Plano de Ação
R\$ 0,00

Período de Execução: 36 meses
01/01/2025 - 01/01/2028

IN TCU nº 93/2024: O relatório de gestão deverá ser inserido, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos.

Lista de Relatórios de Gestão

Data do Relatório	Tipo	Executor	Valor Executado	Valor Pendente	Situação	Ações
19/02/2026 15:14	Final	34.887.935/0001-53 - MUNICIPIO DE VITORIA DO XINGU	R\$ 0,00	R\$ 6.080.600,00	Em elaboração	

Fonte: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/66483/relatorio-gestao>; acesso em 4/3/2026 às 16h35.

312. Importante ressaltar que, nos termos da IN-TCU 93/2024, o Município de Vitória do Xingu-PA deveria ter finalizado a elaboração do relatório de gestão, parcial ou final, no TransfereGov, até o dia 30/6/2025, e não o fez.

313. Assim, considerando que, nos termos da IN-TCU 93/2024, o Município de Vitória do Xingu-PA deveria ter finalizado a elaboração do relatório de gestão parcial ou final da emenda parlamentar 202444570011 até o dia 30/6/2025, no Transferegov.br, e considerando que o referido relatório de gestão estava na fase 'Em elaboração' no dia da realização do procedimento de fiscalização pelo TCU, em 4/3/2026, entende-se que se deve fazer **determinação** ao município em apreço acerca da necessidade de retificação da ocorrência, firmando prazo para atendimento.

[OBJETOS]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202332600003, repassada ao Município de Portel/PA, exercício de 2024.
- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202121520003, repassada ao Município de Acará/PA, exercício de 2021.
- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202422630004, repassada ao Município de Santarém-PA, no exercício de 2024.
- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202444570011, repassada ao Município de Vitória do Xingu-PA, no exercício de 2024.

[CRITÉRIOS]

- art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.
- Decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.



[EVIDÊNCIAS]

- Extrato de consulta ao painel Transferegov.br (Portel/PA).
- print do painel Transferegov.br, acessado em 13/2/2026 – 09:19hs (Acará/PA).
- print do painel Transferegov.br, obtido a partir de consulta realizada em 26/2/2026, às 15h42 (Santarém/PA).
- print do painel Transferegov.br, obtido a partir de consulta realizada em 4/3/2026, às 16h35 (Vitória da Xingu/PA).

[CAUSAS]

Potencial desconhecimento da norma (IN-TCU 93/2024): as equipes responsáveis pela gestão da transferência especial nos municípios podem não ter tido conhecimento da publicação da IN-TCU 93/2024 ou de suas exigências específicas quanto ao relatório de gestão e prazos.

- Falta de capacitação e treinamento, e negligência no acesso ao sistema Transferegov e leitura de seus alertas: mesmo com o conhecimento da norma, as equipes podem não ter sido devidamente capacitadas para elaborar o relatório de gestão conforme os requisitos do art. 3º e seus parágrafos da IN-TCU 93/2024 ou para utilizar a plataforma Transferegov.br, e fazer a leitura de seus alertas. Isso porque o ‘Comunicado n. 33 - Planos de trabalho das transferências especiais - 2020 a 2024’, da lavra do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), foi publicado, no sistema TransfereGov.br, no dia 25/9/2025, no sentido de informar que os Planos de Trabalho das transferências especiais, realizadas entre os anos de 2020 e 2024, foram atualizados naquele sistema com a nova situação: ‘Legado ADPF 854 STF / NT – TCU’, em virtude da dispensa de análise prévia dos Planos de Trabalho, por parte dos órgãos setoriais da União, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854, mas destacou, de forma cristalina, que essa nova situação não dispensa os entes beneficiários da obrigação de registrar, no TransfereGov.br, as informações sobre a execução dos recursos recebidos e o plano de trabalho (fonte: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2025/comunicado-no-33-planos-de-trabalho-das-transferencias-especiais-202020132024>)

- Insuficiência de pessoal ou recursos: os municípios podem ter uma estrutura administrativa limitada, com poucos servidores para lidar com as demandas de prestação de contas, ou falta de recursos (tecnológicos, financeiros) para a correta elaboração e inserção do relatório.

- Deficiências nos Controles Internos: ausência ou ineficácia de procedimentos internos para monitorar os prazos de prestação de contas, designar responsáveis, coletar a documentação necessária e revisar o relatório antes da submissão.

[EFEITOS]

- Comprometimento da transparência e da prestação de contas: a ausência do relatório impede que o TCU, outros órgãos de controle e a sociedade, especialmente os cidadãos paraenses, usuários do Sistema Único de Saúde, beneficiários diretos das emendas parlamentares sob auditoria nesta oportunidade, tenham acesso às informações sobre a aplicação dos recursos das Emendas PIX, dificultando a fiscalização e o controle social.

- Risco elevado de irregularidades na aplicação dos recursos: sem o relatório de gestão, não há como verificar se os recursos foram aplicados de acordo com o objeto das emendas, a legislação pertinente e os princípios da administração pública. Isso aumenta o risco de desvio, má gestão ou uso indevido dos recursos.

- Prejuízo à tomada de decisão e ao controle: a falta de informações impede que o TCU e outros órgãos de controle avaliem a conformidade e o desempenho da aplicação dos recursos, dificultando a identificação de problemas e a proposição de melhorias.

- Aplicação de sanções e restrições ao município: o descumprimento da IN-TCU 93/2024 pode levar à aplicação de sanções aos municípios, como a suspensão de futuras transferências especiais, inclusão em cadastros de inadimplentes (ex: CAUC) e outras restrições.

- Dificuldade na avaliação da efetividade da emenda: sem o relatório, torna-se impossível avaliar se as Emendas PIX atingiram seus objetivos e geraram os resultados esperados para a população.

[ENCAMINHAMENTOS]



314. Em vista do aqui exposto, entende-se que se deve **determinar**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que as prefeituras a seguir elencadas, insiram na plataforma Transferegov.br, no prazo de trinta dias, a contar da ciência da deliberação, os Relatórios de Gestão parcial ou final, referentes às respectivas emendas individuais do tipo transferências especiais, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854:

- a) **Prefeitura do Município de Portel/PA:** Emenda Parlamentar n. 202332600003;
 - b) **Prefeitura Municipal de Acará/PA:** Emenda Parlamentar n. 202121520003;
 - c) **Prefeitura Municipal de Santarém/PA:** Emenda Parlamentar n. 202422630004; e
 - d) **Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu/PA:** Emenda Parlamentar n. 202444570011.
- G) Sobrepreço, decorrente de pesquisa de preços inadequada, realizada sem seguir totalmente o procedimento definido na legislação vigente.**

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

315. A partir da análise do processo licitatório do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA (processo administrativo 2.351/2025-SEMSA), pode-se constatar que a Prefeitura Municipal de Santarém-PA utilizou-se de uma combinação de pesquisas de preços (i) no Painel de Preços do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), (ii) no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e (iii) em cotações diretas com fornecedores, em desacordo com o que preceituam as normas de aquisições públicas, tanto as pretéritas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 (Lei dos Pregões), quanto a atual Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência do TCU.

316. Ressalta-se que, no Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA, o orçamento-base da Prefeitura de Santarém-PA (denominado ‘Mapa de Preços’) foi elaborado com base nos preços médios obtidos a partir da supracitada combinação de preços supostamente referenciais, sem a estrita observância ao procedimento definido na legislação vigente, notadamente o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 5º da IN-SEGES/ME 65/2021 e art. 23, § 1º, da Lei 14.133/2021.

317. O preço-base, ou orçamento-base da licitação (limite máximo aceitável), é um dos parâmetros de que dispõe a Administração Pública para julgar as ofertas apresentadas nos processos licitatórios, e para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa decorrente da contratação. Tal referencial deve refletir o preço de mercado, considerando todos os fatores que influenciam na formação dos custos (inclusive os efeitos escala e barganha, por exemplo), sendo primordial para o alcance da economicidade na aquisição pública, conforme o disposto nos arts. 3º e 15, inciso V, e § 1º, da Lei 8.666/1993, bem como os arts. 5º e 11, incisos I e III, da Lei 14.133/2021.

318. Conforme o disposto no art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações e Contratos), as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Corrobora esse preceito o § 1º do referido artigo, ao estabelecer que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

319. No âmbito da Lei 10.520/2002 (antiga Lei do Pregão), o art. 3º, inciso I, estabelece que, na fase preparatória do pregão, a autoridade competente definirá os critérios de aceitação das propostas.

320. Por sua vez, o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000, que regulamentou a Lei 10.520/2002, determina que o termo de referência, na fase preparatória do pregão, deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, mediante orçamento-base detalhado, que considere: i) os preços praticados no mercado; ii) a definição dos métodos; iii) a estratégia de suprimento; e iv) o prazo de execução do contrato.

321. De acordo com o art. 18, inciso IV, da Lei 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório caracteriza-se pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias. Deve, ainda, abranger todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, compreendendo a definição do objeto para o atendimento da necessidade e o orçamento estimado com as composições dos preços utilizados para sua formação. O § 1º do referido artigo preceitua, ainda, que o estudo



técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, contendo, entre outros elementos, a estimativa do valor da contratação, acompanhada: i) dos preços unitários referenciais; ii) das memórias de cálculo; e iii) dos documentos que lhe dão suporte.

322. *A obtenção do valor estimado da contratação é minuciosamente detalhada na nova Lei de Licitações e Contratos:*

Art. 23. *O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

§ 1º *No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (grifos acrescidos)

323. *É importante ressaltar que, mesmo sob a égide da, atualmente revogada, Lei 8.666/1993, a obtenção do valor estimado da contratação no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, deveria seguir a Instrução Normativa-SEGES/ME 65, de 7/7/ 2021, que estabelece, em seu artigo 5º, que a pesquisa de preços, para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:*

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º *Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.’ (grifos acrescidos)*

324. *Pode-se observar que o § 1º, acima destacado, prioriza a utilização de pesquisas de preços em sistemas oficiais de governo (como o Painel de Preços ou Banco de Preços em Saúde - BPS) ou em contratações similares realizadas pela Administração Pública, no período de um ano (12 meses) anterior à data da pesquisa de preços. O referido dispositivo acrescenta, ainda, que, em caso*



de impossibilidade de utilização desses parâmetros, deverá ser apresentada justificativa circunstanciada nos autos.

325. Adicionalmente, o art. 6º da Instrução Normativa-SEGES/ME 65/2021 estabelece que a metodologia para obtenção do preço-base deve utilizar a média, a mediana (preferencialmente, por eliminar os extremos) ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços válidos, desconsiderando-se valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados.

326. Considerando o amadurecimento da legislação relacionada a aquisições públicas de bens comuns, verifica-se que a melhor prática para determinação do preço estimado em processo licitatório envolve: i) a utilização de dados dos sistemas oficiais do governo (Painel de Preços e Banco de Preços de Saúde - BPS); ou ii) contratações similares realizadas pela Administração Pública no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços.

327. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se observa nos julgados a seguir transcritos:

Voto do Ministro Relator Vital do Rego no Acórdão 3.224/2020-Plenário:

Outra evidência diz respeito à cotação inicial, que foi realizada somente com dois fornecedores, os quais já eram contratados pela Sesa/AP e vieram a se sagrar vencedores do certame posteriormente. Tal fato está desacordo com jurisprudência desta Corte, no sentido de que **é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos** (e.g., Acórdão 70/2015-TCU-Plenário, 965/2015-TCU-Plenário, 1.445/2015-TCU-Plenário). (grifo acrescido)

Acórdão 3.224/2020-Plenário; relatoria do Ministro Vital do Rego:

9.5. **dar ciência** ao Governo do Amapá, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade, identificada no PE 16/2017, conduzido pela Secretaria de Estado da Saúde do Governo do Estado do Amapá, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: **cotação de preços, realizada pela unidade de compras, sem análise crítica dos preços inexequíveis ou excessivos apresentados, sem avaliação crítica da condição dos fornecedores e sem utilização de outras fontes e parâmetros de avaliação dos preços de mercado, mesmo com diversos alertas da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá sobre as falhas nos procedimentos adotados, com violação do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e em desacordo com jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.108/2007-TCU-Plenário; (grifos acrescidos)**

Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

1.7. Dar ciência ao Departamento de Polícia Federal das seguintes falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 6/2013, para que sejam adotados controles internos visando prevenir a ocorrência de casos semelhantes:

1.7.1. o orçamento estimado elaborado foi realizado consultando-se apenas propostas de fornecedores, contrariando a jurisprudência do TCU no sentido de que, **na elaboração dos orçamentos estimativos na fase de planejamento das contratações e nos estudos para eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas**, a exemplo de outros contratos em execução na Administração Pública e de atas de registro de preços, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados, a exemplo dos Acórdãos 1.375/2007-TCU-Plenário, 2.479/2009-TCU-Plenário, 265/2010-TCU-Plenário e 280/2010-TCU-Plenário; (grifos acrescidos)

Ementa e Voto do Ministro Relator Bruno Dantas no Acórdão 527/2020-TCU-Plenário:

De acordo com a jurisprudência mais recente deste Tribunal, **considera-se válida a utilização do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (BPS) como referência de preços para a aquisição de medicamentos e, conseqüentemente para fins de quantificação de superfaturamento e sobrepreço, desde que balizada por critérios adequados, que aproximem a pesquisa da contratação analisada.**

(...)

Em todos os precedentes mais recentes desta Corte sobre o tema, a exemplo dos acima citados, **a utilização do BPS, desde que balizada por critérios adequados, que aproximem a pesquisa da contratação analisada, foi considerada válida como referência de preços para a aquisição de medicamentos, não havendo, atualmente, controvérsia a ser dirimida sobre o tema.** (grifos acrescidos)

Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues



9.7. dar ciência ao Município de Timon/MA de que:

9.7.1. *a realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, que estabelece que as compras devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, os quais, no caso de medicamentos e correlatos, estão disponíveis no Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, entre outros bancos de dados;*

328. Desse modo, a realização de pesquisa de preços para a determinação do preço estimado em processo licitatório, a partir de uma combinação de pesquisas de preços (i) no Painel de Preços do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), (ii) no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e (iii) em cotações diretas com fornecedores, não atende ao disposto no art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, c/c a Instrução Normativa- SEGES/ME 65, de 7/7/2021, e com o art. 23, § 1º, da Lei 14.133/2021, uma vez que as cotações causam distorções nos cálculos.

329. A seguir, detalham-se as irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA, destinado à aquisição de equipamentos e materiais permanentes, médico-hospitalares, por meio da emenda parlamentar 202422630004.

c) Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA:

Análise da cotação de preços

330. O processo licitatório teve como objeto a aquisição de equipamentos e materiais permanentes destinados ao Hospital Municipal de Santarém (HMS).

331. De acordo com a documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Santarém-PA, foi elaborado um mapa de preços que buscou - quando possível - apresentar 5 (cinco) parâmetros. Parece ter sido utilizada como fonte de dados, em alguns dos parâmetros, de 1 a 3, (i) o Painel de Preços do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), (ii) o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e (iii) cotações diretas com fornecedores (não identificados). Os parâmetros 4 e 5 sugerem cotações com outros fornecedores, identificados apenas como ‘endoimports’ (possivelmente: <https://endomedpa.com.br/>) e ‘viphospitalar’ (possivelmente: <https://www.viphospitalar.com.br/>), respectivamente.

332. O mapa de preços encaminhado pela Prefeitura Municipal de Santarém-PA apresenta, para os parâmetros de 1 a 3, alguns links (endereços de internet) que podem ter sido relativos à pesquisa de preços. Entretanto, foram efetuadas as seguintes constatações:

a) os links para o Painel de Preços (iniciados com ‘<https://paineldepesos.planejamento.gov.br/graficos/>’) não estão funcionando;

b) alguns dos links para o PNCP (iniciados com <https://pncp.gov.br/app/editais/>) estão funcionando, outros não;

c) alguns dos links das cotações com fornecedores estão funcionando e mostram os valores apresentados no mapa, outros não estão funcionando ou não mostram os valores do mapa.

333. A Prefeitura Municipal de Santarém-PA não encaminhou a documentação que subsidiou a elaboração do referido mapa de preços, seja (i) o registro das pesquisas de preços virtuais, seja (ii) as cotações diretas com os fornecedores identificados como ‘endoimports’ e ‘viphospitalar’, apesar de ter sido solicitada pelo Despacho de Requisição de Informações [peça 9], datado de 11/2/2026. A ausência de tal documentação é agravada pelo fato de a maioria dos links do mapa de preços não estarem funcionando, conforme apontado acima.

334. O cálculo do valor médio apurado no mapa de preços, a partir dos preços indicados nos parâmetros citados, foi utilizado como preço-base para os itens da licitação em tela. O orçamento-base foi assinado pela Sra. Jacqueline Silva Corrêa (Gerente do Hospital Municipal de Santarém – Matrícula 1.031/2025), em 21/8/2025 [peça 32, p. 31-51].

Análise de sobrepreço

335. Para fins de análise de preços relativos ao Pregão Eletrônico 003/2026 - SEMSA, os passos seguidos foram: (1º) os equipamentos e materiais hospitalares a serem adquiridos foram listados numa única tabela, (2º) seus valores totais, por item, foram ordenados, do maior para o



menor, e (3º) foram selecionados os itens que representariam, no mínimo, 86% do valor total do certame (cujo valor total estimado foi de R\$ 621.097,25).

336. Uma vez que o edital do certame foi assinado em 3/2/2026 [peça 33, p. 18-31], utilizou-se o mês de fevereiro/2026 como referência para a pesquisa de preços realizada por este Tribunal, tendo sido consideradas contratações realizadas pela Administração Pública no período de fevereiro/2025 a janeiro/2026. Em que pese a legislação e as normas sobre pesquisa de preços definirem que o gestor deve realizar a pesquisa de preços baseado em 'contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços', a equipe de auditoria optou por realizar a pesquisa contemplando o período de 12 (doze) meses antes da data de assinatura do edital do pregão eletrônico, de forma conservadora, beneficiando o gestor público e as contratadas.

337. Ainda, a pesquisa de preços realizada pela equipe de auditoria buscou, quando possível, preços para a região Norte e para o Brasil, tendo sido utilizado o cálculo estatístico da mediana quando identificados, no mínimo, cinco dados (número de valores de preços para que a medida estatística da mediana tenha maior robustez que o número de três dados citados na legislação). Entretanto, quando não foram identificados cinco dados para a região Norte, mas havia, no mínimo, cinco dados para o Brasil, foi calculado apenas o valor da mediana dos dados para a região.

338. Em relação aos produtos com menor ocorrência de compras públicas, quando não foram identificados cinco dados para o Brasil, mas havia, no mínimo, três dados para o Brasil, foi calculado o valor da mediana para o Brasil.

339. Nos casos em que foram calculados os valores da mediana para a região Norte e para o Brasil, foi sempre escolhido, como preço de referência utilizado para fins de avaliação desta equipe de auditoria do TCU, o maior entre eles, de forma a beneficiar o gestor público. Ressalte-se que a pesquisa de preços realizada pela equipe de auditoria procurou identificar, nas bases de aquisições públicas Comprasnet e/ou compras.gov.br, os itens idênticos ou os mais similares ao item adquirido no processo licitatório em análise, procurando identificar as características técnicas do produto, independentemente do nome comercial.

340. Realizou-se uma comparação entre (i) os preços unitários estimados do termo de referência do edital do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA [peça 33, p. 32-38] e (ii) a pesquisa de preços realizada pela equipe de auditoria, utilizando-se os quantitativos informados no certame, tendo sido constatado um sobrepçoço no orçamento-base da Prefeitura Municipal de Santarém-PA, no valor de **R\$ 82.937,90**, em três itens do Pregão, ou seja, um sobrepçoço médio de **54,7%** na amostra, conforme segue:

Item	Material	Unidade de Fornecimento	Qde	Preço Unitário Estimado (R\$)	Valor Total	Preço Referência TCU (R\$)	Valor Total de Referência TCU (R\$)	Sobrepçoço do Orçamento Estimado (R\$)	Sobrepçoço do Orçamento Estimado (%)
53	CARRINHO DE ANESTESIA EQUIPAMENTO MICROPROCESSADO PARA ATENDER PACIENTES NEONATAIS, PEDIÁTRICOS, ADULTOS E OBESOS MÓRBIDOS. ESTRUTURA EM MATERIAL NÃO OXIDANTE, COM PRATELEIRA PARA SUPORTE DE MONITORES; GAVETAS E MESA DE TRABALHO; COM RODÍZIOS GIRATÓRIOS, SENDO NO MÍNIMO 02 COM TRAVAS. COM SISTEMA DE AUTOTESTE AO LIGAR O EQUIPAMENTO COM DETECÇÕES DE ERROS, FALHAS DE FUNCIONAMENTO ETC. COM SENSOR DE FLUXO ÚNICO UNIVERSAL PARA PACIENTES ADULTOS A NEONATOS; COM POSSIBILIDADE DO USO DE SENSOR DE FLUXO AUTOCLAVÁVEL. VÁLVULAS PARA CONTROLE DE FLUXO E PRESSÃO COM SISTEMA DE SEGURANÇA PARA PROTEGER O PACIENTE DE PRESSÃO E FLUXOS INADEQUADOS. ROTÂMETRO COMPOSTO POR FLUXÔMETRO COM ESCALAS PARA ALTO E BAIXO FLUXO DE PELO MENOS PARA OXIGÊNIO (O2) E ÓXIDO NITROSO (N2O), PODENDO SER UMA ÚNICA PARA AR COMPRIMIDO OU COM MONITORAÇÃO DIGITAL COM ENTRADA PARA OXIGÊNIO (O2), AR COMPRIMIDO E ÓXIDO NITROSO (N2O). SISTEMA DE SEGURANÇA PARA INTERROMPER AUTOMATICAMENTE O FLUXO DE N2O, NA AUSÊNCIA DE O2; VAPORIZADOR DO TIPO CALIBRADO DE ENGATE RÁPIDO, PERMITIR ACOPLAMENTO DE 02 VAPORIZADORES E COM SISTEMA DE SEGURANÇA PARA O AGENTE SELECIONADO (SE OFERTADO SISTEMA QUE PERMITE O ACOPLAMENTO PARA 01 VAPORIZADOR, DEVERÁ SER ENTREGUE SUPORTE PARA ACOPLAR O SEGUNDO VAPORIZADOR).	unidade	2	118.247,81	236.495,62	143.056,00	286.112,00		
44	MESA CIRÚRGICA ELÉTRICA RADIOTRASPARENTE DIVIDIDO EM 4 OU 5 SEÇÕES, SENDO ELAS: CABEÇA, DORSO, RENAL (OPCIONAL), ASSENTO E PERNEIRAS BIPARTIDAS. PODENDO SER CONSTITUÍDO EM FIBRA DE CARBONO OU FENOLITE COM COLCHONETES EM VISCO ELÁSTICO ANTI ESTATICO, POSSUINDO TAMBÉM A OPÇÃO EM PU (POLIURETANO) INJETADO REMOVÍVEL.	unidade	2	62.960,75	125.921,50	35.010,50	70.021,00	55.900,50	80%



52	BISTURI ELÉTRICO COM POTÊNCIA PARA TODOS OS PROCEDIMENTOS DE CENTRO CIRÚRGICO, DE ALTA COMPLEXIDADE E SEM RESTRIÇÕES. *TOTALMENTE MICROPROCESSADO; *INDICAÇÃO DIGITAL DE POTÊNCIA EM WATTS PARA TODOS OS MODOS DE OPERAÇÃO; * AJUSTE DIGITAL DE POTÊNCIA ATRAVÉS DE TECLAS BLINDADAS NO PAINEL FRONTAL OU TELA TOUCHSCREEN - PERMITIR O AJUSTE DA POTÊNCIA COM PRECISÃO MÍNIMA DE 1 W NO MODO MONOPOLAR; - PERMITIR O AJUSTE DA POTÊNCIA COM PRECISÃO MÍNIMA DE 0,5 W NO MODO BIPOLAR; * INDICAÇÃO SONORA DA FUNÇÃO ACIONADA (TONS DIFERENCIADOS PARA CORTE E COAGULAÇÃO); - COMPATIBILIDADE PARA CONEXÃO COM COAGULADOR POR PLASMA DE ARGÔNIO; - PERMITIR A MEMORIZAÇÃO (NÃO-VOLÁTIL - MANTIDA MESMO APÓS DESLIGAR O APARELHO) DE UM CONJUNTO DE VALORES DE POTÊNCIAS PRÉ-PROGRAMADAS; * POSSUIR SISTEMA DE MONITORAÇÃO DA RESISTÊNCIA/CONTATO DA PLACA PACIENTE COM INDICAÇÃO VISUAL DA QUALIDADE DO CONTATO NO PAINEL FRONTAL; * FUNÇÕES ELETRO CIRÚRGICAS DEVEM SER ACIONADAS ATRAVÉS DE PEDAL DUPLO (CORTE E COAGULAÇÃO); * PERMITIR ACIONAMENTO SIMULTÂNEO DE 02 CANETAS DE COMANDO MANUAL; * POTÊNCIAS MÁXIMAS PARA CADA FUNÇÃO: CORTE PURO (300W), BLEND (200W), COAGULAÇÃO	unidade	3	28.453,84	85.361,52	23.362,50	70.087,50	15.274,02	22%
47	MESA CIRÚRGICA ORTOPÉDICA ELÉTRICA MESA CIRÚRGICA DESENVOLVIDA ESPECIALMENTE PARA PROCEDIMENTOS NAS ÁREAS DE ORTOPEDIA E TRAUMATOLOGIA. POSSUI FUNCIONAMENTO ELETROMECHANICO, COM ACIONAMENTO ELÉTRICO REALIZADO POR MEIO DE CONTROLE REMOTO COM FIO. O DORSO É MOVIMENTADO POR SISTEMA PNEUMÁTICO ACIONADO POR ALAVANCA, COMPOSTO POR TRÊS SEÇÕES (DORSO E DOIS COMPLEMENTOS), SENDO OS COMPLEMENTOS DESTACÁVEIS, PERMITINDO AMPLO ACESSO AO INTENSIFICADOR DE IMAGENS.	unidade	1	61.294,08	61.294,08	66.345,00	66.345,00		
54	ELETCARDIOGRAFO TELA LCD COLORIDA DE 8" OU 10,1" COM TECNOLOGIA TOUCHSCREEN. VISUALIZAÇÃO SIMULTÂNEA DOS 12 TRAÇADOS DE ECG EM TEMPO REAL AQUISIÇÃO SIMULTÂNEA DE 12 CANAIS DE DERIVAÇÕES. MEMÓRIA INTERNA COM CAPACIDADE PARA ATÉ 1000 REGISTROS. IMPRESSORA TÉRMICA INTERNA DE ALTA RESOLUÇÃO INTEGRADA. FONTE DE ALIMENTAÇÃO BIVOLT AUTOMÁTICO (110-220V). FILTROS DIGITAIS COMPLETOS PARA REDUÇÃO DE INTERFERÊNCIAS DA REDE ELÉTRICA. AJUSTE AUTOMÁTICO DA LINHA DE BASE. TECLADO DE MEMBRANA DE FÁCIL OPERAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO.	unidade	2	11.616,66	23.233,32	5.734,97	11.469,94	11.763,38	103%
TOTAL					532.306,04		504.035,44	82.937,90	16%

341. É importante registrar que, para todos os itens analisados acima, não foram identificados valores para os parâmetros 4 ('endoimports') e 5 ('vip hospitalar'). Assim, para o cálculo da média de preços, foram utilizados apenas três parâmetros (e não cinco, como desejável), sendo que não foi possível confirmar os valores apresentados no mapa de preços, uma vez que a quase totalidade dos links estavam 'quebrados', ou seja, não permitiam o acesso ao endereço eletrônico na internet (exceto o link do parâmetro 1, para o item 47 – 'MESA CIRÚRGICA ORTOPÉDICA ELÉTRICA MESA CIRÚRGICA DESENVOLVIDA ESPECIALMENTE PARA PROCEDIMENTOS NAS ÁREAS DE ORTOPEDIA E TRAUMATOLOGIA. POSSUI FUNCIONAMENTO ELETROMECHANICO, COM ACIONAMENTO ELÉTRICO REALIZADO POR MEIO DE CONTROLE REMOTO COM FIO. O DORSO É MOVIMENTADO POR SISTEMA PNEUMÁTICO ACIONADO POR ALAVANCA, COMPOSTO POR TRÊS SEÇÕES (DORSO E DOIS COMPLEMENTOS), SENDO OS COMPLEMENTOS DESTACÁVEIS, PERMITINDO AMPLO ACESSO AO INTENSIFICADOR DE IMAGENS.').

342. De modo a garantir a economicidade das aquisições públicas, preceituada nos arts. 3º e 15, inciso V, e § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 5º e 11, incisos I e III, da Lei 14.133/2021, observa-se a importância de se estabelecer o orçamento-base do órgão, a partir das fontes de referência de preços citadas pela norma (art. 23, da Lei 14.133/2021 e, anteriormente, art. 5º da Instrução Normativa-SEGES/ME 65, de 7/7/2021), a saber:

- custos unitários menores ou iguais à mediana do bem comum a ser adquirido, obtido no Pannel de Preços do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (até a data de 4/7/2025 em <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/> e após em <https://suportedadoslivres.streamlit.app/>); ou
- custos unitários menores ou iguais à mediana de bens relacionados a equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário a ser adquirido, obtido no Banco de Preços em Saúde (https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI_DEMAS_BPS/SEIDIGI_DEMAS_BPS.html); ou
- custos unitários menores ou iguais à mediana de bens adquiridos em contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços (dados abertos obtidos em <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/compras-publicas-do-governo-federal>).



343. É importante ressaltar que o Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA **foi suspenso em 18/2/2026** (após o recebimento do Despacho de Requisição de Informações da equipe do TCU), para fins de **correção do edital e seus anexos**, tendo sido informado, pela Prefeitura de Santarém/PA, que seria posteriormente divulgada nova data de abertura para o referido procedimento licitatório [peça 33, p. 95-98].

344. Em que pese a suspensão do certame objeto de análise, entende-se cabível realizar a **oitiva** do Município de Santarém/PA, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre os indícios de **sobrepreço** no orçamento estimado do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA, decorrente de pesquisa de preços inadequada, realizada sem a estrita observância ao procedimento definido na legislação vigente e na jurisprudência do TCU. Os vícios na pesquisa resultaram em preços referenciais superiores aos de mercado, e, conseqüentemente, em sobrepreço no termo de referência do certame, implicando em risco elevado de futuro superfaturamento em contrato que seria custeado com recursos federais de emendas parlamentares.

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202422630004, repassada ao município de Santarém-PA, no exercício de 2024.

[CRITÉRIOS]

- arts. 3º e 15, inciso V, e § 1º, da Lei 8.666/1993.
- art. 5º, art. 11, incisos I e III, art. 18, inciso IV, e § 1º, e art. 23, da Lei 14.133/2021.
- art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.
- art. 37, caput, da Constituição Federal.
- subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.
- subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego.
- subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro.
- arts. 5º e 6º da Instrução Normativa- Seges/ME 65, de 7/7/2021.

[EVIDÊNCIAS]

- peças 32 e 33.

[CAUSAS]

- Não utilização do procedimento de pesquisa de preços definido na legislação vigente, pois a Prefeitura Municipal de Santarém-PA utilizou uma combinação de fontes de dados de preços: i) o Painele de Preços do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; ii) o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); e iii) cotações diretas com fornecedores. Entretanto, as cotações diretas com fornecedores não foram apresentadas, bem como a maioria dos links do mapa de preços não estão funcionando e não podem ser confirmados.

- Ausência de análise crítica das cotações recebidas, haja vista que não houve avaliação crítica dos preços apresentados pelos fornecedores, o que permitiu a inclusão de valores excessivamente elevados no mapa comparativo de preços.

- Deficiência no planejamento dos processos licitatórios, pois a fase preparatória dos pregões não foi conduzida de forma adequada, desconsiderando os requisitos técnicos e mercadológicos previstos no art. 18 da Lei 14.133/2021, de forma a evidenciar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

- Ausência de capacitação dos agentes públicos envolvidos, haja vista que a responsável pela elaboração da pesquisa de preços demonstra desconhecimento ou negligência em relação às normas legais e à jurisprudência do TCU.

[EFEITOS]

- Sobrepreço, pois foi identificado um indício de sobrepreço total de R\$ 82.937,90 no pregão analisado, representando um aumento de 55% em relação ao preço de referência calculado pelo TCU.

- Comprometimento da economicidade das aquisições públicas, tendo em vista que a ausência de uma pesquisa de preços adequada resultaria na aquisição de bens por valores superiores aos praticados no mercado, o que violaria o princípio da economicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal.

- Prejuízo à credibilidade da gestão pública, pois as irregularidades identificadas nos processos licitatórios podem gerar desconfiança da sociedade em relação à gestão do Município de Santarém-



PA, especialmente no uso de recursos provenientes de emendas parlamentares.

- Possibilidade de responsabilização dos agentes públicos pela condução dos processos licitatórios, podendo ser responsabilizados por ato de improbidade administrativa, conforme previsto na Lei 8.429/1992.

[ENCAMINHAMENTO]

345. *Ante todo o exposto, propõe-se a constituição de processo apartado de **Representação**, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, das irregularidades pertinentes à transferência especial destinada ao Município de Santarém-PA, objeto da emenda parlamentar 202422630004, autorizando-se, desde logo, realizar com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), realizar a **oitiva** do Município de Santarém para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre os indícios de sobrepreço no orçamento estimado do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA, decorrente de pesquisa de preços inadequada, realizada sem a estrita observância ao procedimento definido na legislação vigente e na jurisprudência do TCU, o que resultou em preços referenciais superiores aos de mercado e sobrepreço no termo de referência do certame.*

IV - CONCLUSÃO

346. *A presente fiscalização teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a quatro municípios do Estado do Pará, por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial (emendas pix), destinadas à aquisição de medicamentos, materiais e suprimentos médico-hospitalares. Os trabalhos abrangeram as prefeituras municipais de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA. Foram fiscalizados recursos no montante de R\$ 4.045.556,97, recebido nos exercícios de 2022 e 2024, tendo sido examinadas a rastreabilidade da aplicação dos recursos, a observância das condicionantes constitucionais e legais, a regularidade das contratações e a execução física e financeira dos objetos previstos nos respectivos planos de ação.*

347. *O **Achado ‘A’** refere-se à constatação de fraudes à licitação verificadas nos Pregões Eletrônicos 46/2023 e 47/2023, ambos no sistema de registro de preços, para execução dos recursos de emenda parlamentar federal n. 202332600003, na aquisição de equipamentos e materiais permanentes para uso hospitalar, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA. Constatou-se que, a título de pesquisa de preços de mercado, foram realizadas apenas cotações com três fornecedores privados, em vez de usar fontes oficiais (como o Painel de Preços, o BPS ou registros de outras licitações). Aliado a esse fato, foram apurados outros indícios robustos e convergentes de simulação da pesquisa de preços para fraudar licitação: i) as empresas consultadas tinham atividades econômicas principais estranhas aos objetos licitados (materiais de escritório e papeleria) e utilizam os serviços da mesma contadora; ii) a mesma empresa cotou menor preço para todos os itens (o que é estatisticamente improvável); e iii) as proporções ou as diferenças entre as propostas das empresas competidoras eram fixas e calculadas em múltiplos inteiros (indicando simulação/conluio).*

348. *Considerando essas graves irregularidades, propõe-se a constituição de processo apartado, visando à realização de audiência dos agentes públicos responsáveis, bem como das sociedades empresárias que ofertaram as cotações, para apresentação de razões de justificativa. Propõe-se, ainda, o encaminhamento da deliberação que vier a ser adotada às demais instâncias competentes, para a apuração do cometimento de crimes, atos de improbidade administrativa e de infração à livre concorrência.*

349. *Quanto ao **achado ‘B’**, trata-se de constatação de sobrepreço nos acima referidos Pregões Eletrônicos 46/2023 e 47/2023, promovidos pela Prefeitura Municipal de Portel, e superfaturamento decorrente da utilização de metodologia inadequada de pesquisa de preços, baseada exclusivamente em cotações de fornecedores privados, bem como contendo indícios flagrantes de simulação.*

350. *Diante da gravidade das irregularidades identificadas e da configuração de prejuízo aos cofres da União, propõe-se a constituição de processo apartado de Tomada de Contas Especial referente à Emenda Parlamentar 202334960001, com a realização das citações dos responsáveis.*

351. *O **achado ‘C’** versa sobre a constatação e ausência de comprovação da aplicação dos*



recursos da Emenda Parlamentar n. 202121520003, caracterizada pela inexecução do contrato de aquisição de equipamento de mamografia, mas que foi integralmente pago pela Prefeitura Municipal de Acará/PA. A municipalidade não apresentou documentação apta a comprovar o efetivo recebimento e instalação do mamógrafo contratado e pago com recursos da emenda parlamentar. A inspeção in loco, realizada por equipe do TCU designada especificamente para esse procedimento, constatou que o equipamento instalado no Hospital Municipal de Acará/PA contém etiqueta com o número de série e a data de fabricação diversos dos dados respectivos registrados na Nota Fiscal enviada pela empresa à prefeitura.

352. Ante a não-comprovação de que o bem pago com recurso federal foi efetivamente entregue, caracterizou-se liquidação irregular de despesa e pagamento sem contraprestação, configurando dano ao erário federal. Consequentemente, será feita proposição de constituição de processo apartado de Tomada de Contas Especial, para citação dos agentes públicos responsáveis, bem como a sociedade empresária contratada e beneficiária dos pagamentos.

353. Relativamente ao **achado 'D'**, ressalta-se as constatações de movimentação financeira irregular, nas contas bancárias específicas dos recursos das emendas parlamentares, transferidas aos municípios de i) Acará/PA (Emenda Parlamentar n. 202121520003, vinculada ao Plano de Ação n. 09032021-009635/2021, Metas n. 2 e 3, equipamentos de saúde); ii) Santarém/PA (Emenda Parlamentar n. 202422630004, vinculada ao Plano de Ação n. 09032024-064858/2024, Meta nº 1, equipamentos da saúde); e iii) Vitória do Xingu/PA (Emenda Parlamentar n. 202444570011, de recurso federal no valor de R\$ 1.055.556,97, vinculada ao Plano de Ação n. 09032024-066483/2024, Meta n. 3, medicamentos). Constatou-se que os recursos não foram integralmente movimentados de forma segregada na conta específica aberta para as transferências especiais, tendo ocorrido transferências para outras contas da própria municipalidade.

354. A movimentação dos recursos por contas diversas da conta específica comprometeu a rastreabilidade da despesa, reduziu a transparência da execução financeira e dificultou a verificação do nexo causal entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas.

355. Diante da ausência de documentação apta a comprovar a regular aplicação da totalidade dos valores transferidos, propôs-se a constituição de processos apartados de tomada de contas especial, com citação dos responsáveis, a fim de que apresentem alegações de defesa ou recolham os valores correspondentes aos cofres públicos, sem prejuízo da apuração das responsabilidades individuais pelas condutas que inviabilizaram a rastreabilidade dos recursos.

356. Quanto às parcelas de recursos transferida de forma irregular, mas com a apresentação de documentação apta a demonstrar o nexo com as despesas executadas, propõe-se a constituição de apartado visado à realização de audiência dos responsáveis, para apresentação de razões de justificativa para a irregularidade na movimentação financeira.

357. Relativamente ao **Achado 'E'**, verificou-se que a conta corrente destinada à movimentação da emenda parlamentar transferida ao Município de Acará/PA recebeu créditos provenientes de outras emendas parlamentares destinadas ao município, situação que contraria a lógica de individualização e rastreabilidade das transferências especiais.

358. Essa prática dificulta o controle da execução financeira de cada plano de ação e compromete a transparência na gestão dos recursos federais descentralizados. Deixa-se de formular proposta de encaminhamento em relação a esse achado, considerando que já houve proposição idêntica da AudSaúde em outro processo de fiscalização (relativo à emendas transferidas ao Município de Careiro/AM), no sentido de recomendar ao Congresso Nacional que avalie a possibilidade de promover alteração normativa destinada a tornar expressa a obrigatoriedade de utilização de conta corrente individualizada para cada transferência especial.

359. Concernente ao **achado 'F'**, verificou-se que as quatro municipalidades auditadas não promoveram a devida e tempestiva inserção do relatório de gestão no sistema Transferegov.br, em descumprimento à IN-TCU 93/2024 e à decisão do Supremo Tribunal Federal, ignorando o alerta emitido pelo MGI na própria plataforma Transferegov, situação que compromete a prestação de contas, a transparência e o controle social da aplicação dos recursos. Ao final, propõe-se determinar



às prefeituras municipais de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA que, no prazo de trinta dias, promovam a inserção do relatório de gestão no prazo estabelecido.

360. O **Achado G** refere-se à transferência especial destinada ao Município de Santarém/PA, objeto da emenda parlamentar 202422630004, tendo sido constatados indícios de sobrepreço no orçamento estimado do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA, destinado à aquisição de equipamentos e materiais permanentes para o Hospital Municipal de Santarém, decorrente de pesquisa de preços inadequada e sem a estrita observância dos parâmetros definidos na legislação aplicável e na jurisprudência do TCU. A comparação realizada pela equipe de fiscalização, com base em contratações públicas similares, identificou sobrepreço de R\$ 82.937,90 nos itens analisados, comprometendo a economicidade da contratação e justificando a constituição de processo apartado de representação, com oitiva do Município de Santarém/PA, para apuração específica das irregularidades relacionadas ao certame. O impacto do achado ficou temporariamente mitigado pela decisão unilateral da Prefeitura de, por prudência, suspender a licitação, diante dos primeiros questionamentos da equipe de auditoria.

361. À luz do acima exposto, observa-se que, nas quatro municipalidades fiscalizadas, foram constatadas irregularidades de elevada gravidade, incluindo atos ilícitos geradores de prejuízo ao erário federal. O exame do conjunto dos achados permite concluir que não se constituem em eventos isolados, mas inconformidades sistêmicas que refletem deficiências estruturais nos sistemas de controle interno, na governança da execução das transferências especiais e na aderência aos marcos normativos e jurisprudenciais aplicáveis. Destacam-se, como vetores comuns, a fragilidade na rastreabilidade dos recursos, as inconsistências documentais e inconformidades nas etapas de execução da despesa e a insuficiência de mecanismos de transparência e prestação de contas.

362. Por outro lado, verifica-se que parte das impropriedades identificadas apresenta caráter mitigável, ou já se encontra em processo de correção, o que recomenda a adoção de encaminhamentos proporcionais, combinando medidas sancionatórias nos casos de maior gravidade - especialmente aqueles com indícios de culpa grave - com determinações e ciências voltadas ao aperfeiçoamento dos controles internos e à prevenção de recorrência. Nesse contexto, reforça-se a necessidade de fortalecimento da capacidade administrativa dos entes beneficiários, especialmente quanto à gestão financeira, à formalização da despesa e à comprovação da execução física e dos resultados das transferências especiais.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

363. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

363.1. constituir **processo apartado de Representação**, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar de Transferência Especial **202332600003**, vinculada ao Plano de Ação **09032023-032405/2023**, destinada ao Município de Portel/PA, autorizando-se, desde logo, a promoção da audiência, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, dos responsáveis abaixo relacionados, a fim de que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a seguinte irregularidade: (parágrafos 67 a 128 deste relatório)

Irregularidade: Fraude às licitações do Pregão Eletrônico 46/2023/SRP e do Pregão Eletrônico 47/2023/SRP, caracterizada por indícios múltiplos e convergentes de simulação de pesquisa de preços de mercado: a) realizada exclusivamente junto a três fornecedores privados, sem comprovação de consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública; b) consulta a fornecedores com atividade econômica principal estranha ao objeto da licitação e que utilizam serviços do mesmo contador; c) cotação, pelo mesmo fornecedor, do menor preço para todos (Pregão 46/2023/SRP) ou para a quase todos (Pregão 47/2023/SRP) os itens objeto da consulta; e d) relações de proporcionalidade (Pregão 46/2023/SRP) ou de diferença (Pregão 47/2023/SRP) fixas entre os valores das cotações para todos os itens orçados pelas sociedades empresárias consultadas.

Dispositivos violados: art. 37, caput, da CRFB/1988; inciso V, do art. 15, da Lei 8.666/1993; e Acórdão 247/2017-TCU-Plenário (subitem 9.7.1).



a) Responsável 1: Sra. **Leonira Cardoso Conceição** (CPF 009.376.012-41), responsável pelo Departamento de Compras e Suprimentos da PM de Portel Dutra/MA.

Conduta 1: elaborar, na condição de Diretora do Departamento de Compras e Suprimentos da PM de Presidente Dutra/MA, pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023 com indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: a elaboração irregular e com indícios de fraude da pesquisa pela responsável propiciou a adoção de preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública no termo de referência e, conseqüentemente, em adjudicação e contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento.

b) Responsável 2: Sr. **Walber da Paixão Valente da Silva** (CPF 430.984.952-00), secretário municipal de gestão administração e financeira de Portel/PA.

Conduta 2: aprovar, na condição de secretário municipal de gestão administração e financeira de Portel/PA, pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023 com indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 2: a conduta omissiva do gestor quanto ao dever de apontar a irregularidades na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou as licitações possibilitou a continuidade dos certames com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, em prejuízo à legalidade e economicidade e contribuindo para a adjudicação e contratação com sobrepreço.

c) Responsável 3: Sr. **Benedito Márcio Sherlo Silva Martins** (CPF 361.645.932-04), então secretário municipal de Saúde de Portel/PA e ordenador de despesas.

Conduta 3: aprovar, na condição de secretário municipal de Saúde de Portel/PA e ordenador de despesas, o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023, ratificando os atos praticados, incluindo a pesquisa de pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência dos certames, com indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 3: a aprovação do termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023 com omissão em relação à irregularidade na pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo dos certames, com indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável, concorreu para a adjudicação, contratação e pagamento de itens com preços superiores ao patamar de mercado à época da contratação.

d) Responsável 4: Sr. **Felipe de Lima Rodrigues Gomes** (CPF 962.325.102-59), então Assessor Jurídico do Município de Portel/PA.

Conduta 4: emitir, na condição de Assessor Jurídico do Município de Portel/PA, parecer jurídico final pela viabilidade dos processos licitatórios Pregão Eletrônico 46/2023 e Pregão Eletrônico 47/2023; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e os indícios flagrantes de simulação e em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 4: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

e) Responsáveis 5: A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.113.530/0001-53), Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 12.735.479/0001-93), e Lúdica Comércio de Equipamentos de Informática e Serviços Ltda. (CNPJ 09.049.870/0001-20), na condição de empresas que forneceram cotações de preços com indícios flagrantes de simulação.

Conduta 5: apresentar, na condição de pessoa jurídica consultada, cotação de preços inidônea ante os indícios convergentes e múltiplos de simulação no procedimento relativo ao Pregão Eletrônico 46/2023.

Nexo de causalidade 5: a oferta de cotações com indícios de simulação resultou na adoção



de referencial de preços inidôneo na licitação Pregão Eletrônico 046/2023 em prejuízo da legalidade, moralidade e economicidade dos certames.

363.2. constituir **processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à Transferência Especial destinada ao Município de Portel/PA, objeto da **Emenda Parlamentar 202332600003**, autorizando-se, desde logo, as **citações**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis solidários a seguir elencados, em função das irregularidades a seguir indicadas: (parágrafos 130 a 193 deste relatório)

363.2.1. **Irregularidade:** superfaturamento na aquisição de equipamentos e materiais permanentes para uso hospitalar, para as unidades básicas de saúde e hospital municipal, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Eletrônico 46/2023**, realizada exclusivamente junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário.

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, caput, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

a) **Responsável solidária 1:** Sra. **Leonira Cardoso Conceição** (CPF 009.376.012-41), Chefe do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA.

Conduta 1: emitir manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023, elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação.

Nexo de causalidade 1: ao emitiu a manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA, ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 46/2023 e do Pregão Eletrônico 47/2023, elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação, deu causa à adjudicação e contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

b) **Responsável solidário 2:** Sr. **Walber da Paixão Valente da Silva** (CPF 430.984.952-00), então Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF) do Município de Portel/PA.

Conduta 2: aprovar a pesquisa de mercado apresentada pelo Departamento de Compras referente a aquisição de equipamento e materiais permanentes para uso hospitalar, para as unidades básicas de saúde e hospital municipal do Município de Portel/PA (que posteriormente se tornou o Pregão Eletrônico 46/2023), omitindo-se quanto à violação legislação aplicável, bem como quanto aos indícios flagrantes de simulação.

Nexo de causalidade 2: ao aprovar a pesquisa de mercado apresentada pelo departamento de compras com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

c) **Responsável solidário 3:** Sr. **Benedito Márcio Sherlo Silva Martins** (CPF 361.645.932-04), então Secretária Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.

Conduta 3: ratificar, na condição de Secretária Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 46/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 3: a conduta do responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do



Pregão Eletrônico 46/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

d) Responsável solidário 4: Sr. **Felipe de Lima Rodrigues Gomes** (CPF 962.325.102-59), então Assessor Jurídico do Município de Portel/PA.

Conduta 4: emitir, na condição de Assessor Jurídico do Município de Portel/PA, parecer jurídico final pela viabilidade do processo licitatório PE 46/2023; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 4: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

e) Responsável solidária 5: Sra. **Rosiane Caldas Lobo** (CPF 520.177.532-20), então responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA.

Conduta 5: elaborar, na condição de responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA, parecer de conformidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 46/2023, omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 5: a omissão no parecer técnico da responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA quanto à irregularidade na pesquisa de preços e, conseqüentemente, no Registro de Preços 46/2023, propiciou a continuidade do processo licitatório contendo preços referenciais superiores aos praticados no mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

f) Responsáveis solidários 6: **Belmedical Comercio de Produtos Hospitalares Ltda.** (CNPJ 12.735.479/0001-93), **W. O. do Nascimento Ltda.** (CNPJ 41.200.014/0001-36), **Regional Belém Distribuidora de Produtos Radiológicos Ltda.** (CNPJ: 05.351.445/0001-30), empresas fornecedoras.

Conduta 6: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 6: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

g) Valor do débito:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
14/8/2024	133.057,69	Sra. Leonira Cardoso Conceição	009.376.012-41	Responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Sr. Walber da Paixão Valente da Silva	430.984.952-00	Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF)
		Benedito Márcio Sherlo Silva Martins	361.645.932-04	Secretário Municipal de Saúde
		Felipe de Lima Rodrigues Gomes	962.325.102-59	Assessor Jurídico do Município
		Rosiane Caldas Lobo	520.177.532-20	responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda.	12.735.479/0001-93	Empresa fornecedora
5/12/2024	20.548,06	Sra. Leonira Cardoso Conceição	009.376.012-41	Responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de

				Portel/PA
		Sr. Walber da Paixão Valente da Silva	430.984.952-00	Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF)
		Benedito Márcio Sherlo Silva Martins	361.645.932-04	Secretário Municipal de Saúde
		Felipe de Lima Rodrigues Gomes	962.325.102-59	Assessor Jurídico do Município
		Rosiane Caldas Lobo	520.177.532-20	responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		W. O. do Nascimento Ltda.	41.200.014/0001-36	Empresa fornecedora
22/10/2024	57.250,58	Sra. Leonira Cardoso Conceição	009.376.012-41	Responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Sr. Walber da Paixão Valente da Silva	430.984.952-00	Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF)
		Benedito Márcio Sherlo Silva Martins	361.645.932-04	Secretário Municipal de Saúde
		Felipe de Lima Rodrigues Gomes	962.325.102-59	Assessor Jurídico do Município
		Rosiane Caldas Lobo	520.177.532-20	responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Regional Belém Distribuidora De Produtos Radiológicos Ltda.	05.351.445/0001-30	Empresa fornecedora

363.2.2. Irregularidade: superfaturamento na aquisição de equipamentos, para uso laboratorial, para as unidades básicas de saúde e hospital municipal, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Eletrônico 47/2023**, realizada exclusivamente junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário.

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, caput, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

a) Responsável solidária 1: Sra. **Leonira Cardoso Conceição** (CPF 009.376.012-41), Chefe do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA.

Conduta 1: emitir manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 47/2023, elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação.

Nexo de causalidade 1: ao emitiu a manifestação do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA ratificando os procedimentos e submetendo ao ordenador de despesas a pesquisa de preços utilizada para subsidiar o termo de referência do Pregão Eletrônico 47/2023, elaborada em desacordo com o previsto na legislação aplicável e contendo flagrantes indícios de simulação, deu causa à adjudicação e contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.



b) Responsável solidário 2: Sr. **Walber da Paixão Valente da Silva** (CPF 430.984.952-00), então Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAF) do Município de Portel/PA.

Conduta 2: analisar e aprovar a pesquisa de mercado apresentada pelo Departamento de Compras referente a aquisição de equipamentos, para uso laboratorial, para as unidades básicas de saúde e hospital municipal, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Portel/PA (que posteriormente se tornou o Pregão Eletrônico 47/2023), contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado que resultaram em pagamento superfaturados.

Nexo de causalidade 2: ao aprovar a pesquisa de mercado apresentada pelo departamento de compras com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

c) Responsável solidário 3: Sr. **Benedito Márcio Sherlo Silva Martins** (CPF 361.645.932-04), então Secretária Municipal de Saúde do Município de Portel/PA.

Conduta 3: ratificar, na condição de Secretário Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 47/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado que resultaram em pagamento superfaturados.

Nexo de causalidade 3: a conduta do responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Eletrônico 47/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

d) Responsável solidário 3: Sr. **Felipe de Lima Rodrigues Gomes** (CPF 962.325.102-59), então Assessor Jurídico do Município de Portel/PA.

Conduta 3: emitir, na condição de Assessor Jurídico do Município de Portel/PA, parecer jurídico final pela viabilidade do processo licitatório PE 47/2023; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 3: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

e) Responsável solidária 4: Sra. **Rosiane Caldas Lobo** (CPF 520.177.532-20), então responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA.

Conduta 4: elaborar, na condição de responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA, parecer de conformidade dos atos praticados no Pregão Eletrônico SRP 47/2023, omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 4: a omissão no parecer técnico da responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA quanto à irregularidade na pesquisa de preços e, conseqüentemente, no Registro de Preços 47/2023, propiciou a continuidade do processo licitatório contendo preços referenciais superiores aos praticados no mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

f) Responsável solidário 5: **MYO2 Soluções em Saúde Ltda.** (CNPJ 15.564.580/0001-17), empresa fornecedora.

Conduta 5: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 5: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

g) *Valor do débito:*

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
16/4/2024	57.266,00	Sra. Leonira Cardoso Conceição	009.376.012-41	Responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		Sr. Walber da Paixão Valente da Silva	430.984.952-00	Secretário Municipal de Gestão Administração e Financeira (SEGAFF)
		Benedito Márcio Sherlo Silva Martins	361.645.932-04	Secretário Municipal de Saúde
		Felipe de Lima Rodrigues Gomes	962.325.102-59	Assessor Jurídico do Município
		Rosiane Caldas Lobo	520.177.532-20	responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Portel/PA
		MYO2 Soluções em Saúde Ltda.	15.564.580/0001-17	Empresa fornecedora

363.3. Com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, propõe-se **constituir processo apartado de tomada de contas especial** objetivando a citação dos responsáveis pelo dano ao erário relativo à transferência efetuada ao citado município mediante a Emenda Parlamentar n. 20212152003, autorizando-se, desde logo, as citações, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) dos responsáveis solidários a seguir elencados, para que apresentem alegações de defesa para a irregularidade descrita, ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional, com os acréscimos previstos na legislação, o valor abaixo discriminado, em função das respectivas condutas (parágrafos 194 a 221 deste relatório).

Irregularidade: Não comprovação da regular aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar n. 20212152003, em razão da ausência de documentação apta a comprovar a efetiva entrega do aparelho de mamografia computadorizado, objeto do Contrato 20220752, decorrente do Pregão 51/2022, cujo valor foi integralmente pago à sociedade empresária contratada, Nova Médica Comércio e Serviços Ltda, considerando a incompatibilidade entre número de série e data de fabricação do equipamento encontrado no Hospital Municipal de Acará e os dados correspondentes registrados na Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088 que embasou a liquidação e pagamento da referida despesa.

Débito:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
15/12/2022	980.000,00

Responsável: Sr. Edson Silva Paixão, (CPF 701.190.152-34), coordenador do almoxarifado – CAF, da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Acará/PA

Conduta: assinar a Nota de Liquidação 30110133 (peça 131, p. 6) e atestar o recebimento do equipamento de mamografia Digimamo D, LT. D2105224222MD, marca VMI, sem comprovação da efetiva entrega do bem identificado na nota fiscal respectiva, considerando a incompatibilidade entre número de série e data de fabricação do equipamento encontrado no Hospital Municipal de Acará e os dados correspondentes registrados na Nota Fiscal Eletrônica n. 000.015.088 que embasou a liquidação e pagamento da referida despesa.

Nexo de causalidade: a atestação irregular da despesa pelo responsável propiciou liquidação inválida da despesa e o consequente pagamento sem comprovação do adimplemento da respectiva obrigação contratual pela contratada, gerando dano ao erário.

Responsável: Sra. Maria Suely Ramos dos Santos, (CPF 611.743.782-04), Secretária Municipal de Saúde de Acará/PA

Conduta: omitir-se quando aos deveres de supervisionar e controlar a execução do Contrato



20220752, decorrente do Pregão 51/2022, cujo valor foi integralmente pago à sociedade empresária contratada, Nova Médica Comércio e Serviços Ltda, considerando a atestação do recebimento do equipamento de mamografia Digimamo D, LT. D2105224222MD, marca VMI sem comprovação da efetiva entrega do bem identificado na nota fiscal respectiva.

Nexo de causalidade: a conduta da responsável propiciou liquidação inválida da despesa e o consequente pagamento sem comprovação do adimplemento da respectiva obrigação contratual pela contratada, gerando dano ao erário.

Responsável: Sra. Vanderli dos Santos da Silva, CPF (361.526.682.04) Controladora-Geral do Município de Acará/PA

Conduta: emitir o Parecer de Controle Interno nº 1835/2022, pela regularidade e conformidade da execução do Contrato 20220752, omitindo-se quando ao dever de verificar a aderência dos procedimentos de recebimento praticados pelo fiscal do contrato às normas aplicáveis, notadamente quanto à confirmação dos dados do equipamento com a respectiva nota fiscal para comprovar a efetiva entrega do bem objeto da atestação.

Nexo de causalidade: a conduta do responsável propiciou liquidação inválida da despesa e o consequente pagamento sem comprovação do adimplemento da respectiva obrigação contratual pela contratada.

Responsável solidária: Nova Médica Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 19.769.575/0001-00)

Conduta: receber, na condição de sociedade empresária contratada, o pagamento integral pelo fornecimento do equipamento de mamografia, sem efetiva comprovação de sua entrega na forma prevista no Contrato 20220752, celebrado com a Prefeitura Municipal de Acará/PA,

Nexo de causalidade: a conduta da sociedade empresária concorreu para o pagamento sem contraprestação referente à aquisição de aparelho de mamografia computadorizada objeto do Contrato 20220752.

363.4. constituir **processo apartado de tomada de contas especial**, no tocante à transferência especial destinada ao Município de Santarém/PA, objeto da emenda parlamentar 202422630004, autorizando-se, desde logo, a realização de **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno do TCU, do Sr. **José Maria Tapajós** (CPF 050.580.402-63), atual Prefeito Municipal de Santarém/PA, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade a seguir detalhada e/ou recolha aos cofres do **Tesouro Nacional** as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, conforme segue: (parágrafos 222 a 273 deste relatório)

- **Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos da transferência especial destinada ao Município de Santarém/PA, objeto da emenda parlamentar 202422630004, em razão da ausência de nexo de causalidade entre os recursos transferidos pela União e as despesas eventualmente realizadas pelo município, decorrente da(s):

a) transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6) para a conta corrente 6006720213, agência 4685, Caixa Econômica Federal, de titularidade do Município de Santarém-PA, a seguir identificadas, o que prejudicou a rastreabilidade dos recursos:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
21/2/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	360.000,00
27/2/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	13.196,77
06/3/2025	ENVIO TEV	***82233000*** - ****	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 6006720213	8,78
TOTAL				373.205,55



b) não apresentação dos extratos bancários da conta corrente 6006720213, agência 4685, Caixa Econômica Federal, de titularidade do Município de Santarém-PA, para a qual foi transferido o montante de R\$ 373.205,55, referentes ao período no qual os referidos recursos foram movimentados pelo Município de Santarém-PA.

- Conduta: autorizar a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202422630004, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento do nexo de causalidade com as respectivas despesas;

- Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município;

- Dispositivos violados: art. 82 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;

- Valor do débito:

Datas de ocorrência	Valor do débito (R\$)
21/2/2025	360.000,00
27/2/2025	13.196,77
06/3/2025	8,78
Total	373.205,55

363.5. **constituir processo apartado de tomada de contas especial**, no tocante à transferência especial destinada ao Município de Vitória do Xingu/PA, objeto da emenda parlamentar 202444570011, autorizando-se, desde logo, a realização de **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno do TCU, do Sr. **Márcio Viana Rocha** (CPF 802.264.422-68), Prefeito Municipal de Vitória do Xingu-PA à época, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade a seguir detalhada e/ou recolha aos cofres do **Tesouro Nacional** as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, conforme segue: (parágrafos 222 a 273 deste relatório)

- Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos da transferência especial destinada ao Município de Vitória do Xingu-PA, objeto da emenda parlamentar 202444570011, em razão da ausência de nexo de causalidade entre os recursos transferidos pela União e as despesas realizadas pelo município, decorrente da(s):

i) transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar (Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 88.193-7) para outras contas bancárias de titularidade do Município de Vitória do Xingu-PA, a seguir identificadas, o que prejudicou a rastreabilidade dos recursos:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
12/7/2024	TED/DOC/TEV/OB	MUNICIPIO DE VITORIA DO XINGU	Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 11.490-1	854.492,05
12/7/2024	TED/DOC/TEV/OB	MUNICIPIO DE VITORIA DO XINGU	Banco do Brasil S.A., Agência 0567-3, Conta corrente 10.738-7	1.542.107,32
TOTAL				2.396.599,37

ii) não apresentação dos extratos bancários das contas correntes para as quais foram transferidos os valores de R\$ 854.492,05 (Banco do Brasil S.A., agência 0567-3, conta corrente 11.490-1) e R\$ 1.542.107,32 (Banco do Brasil S.A., agência 0567-3, conta corrente 10.738-7), referentes ao período no qual os referidos recursos foram movimentados pela Prefeitura do Município de Vitória do Xingu-PA;



iii) impossibilidade de, a partir da análise dos processos de execução de despesas disponibilizados à equipe de fiscalização do TCU (peças 100 a 113), relacionados às contas 10.738-7 e 11.490-1, da agência 0567-3, do Banco do Brasil S.A., associar as notas de empenho apresentadas pela Prefeitura do Município de Vitória do Xingu-PA aos recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202444570011;

- Conduta: autorizar a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202444570011, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento do nexo de causalidade com as despesas respectivas;

- Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município;

- Dispositivos violados: art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;

- Valor do débito:

Datas de ocorrência	Valor do débito (R\$)
12/7/2024	854.492,05
12/7/2024	1.542.107,32
Total	2.396.599,37

363.6. Constituir **processo apartado de Representação**, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, das irregularidades pertinentes à transferência especial destinada ao Município de **Santarém/PA**, objeto da emenda parlamentar 202422630004, a fim de: (parágrafos 315 a 346 deste relatório)

363.6.1. realizar **audiência** dos responsáveis a seguir identificados, para que, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, e no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades a seguir identificadas:

a) Sr. **Francisco Nélio Aguiar da Silva** (CPF 282.566.032-91), Prefeito Municipal de Santarém-PA à época dos fatos:

- Irregularidade: transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6) para outras contas bancárias de titularidade do Município de Santarém-PA, a seguir identificadas, o que prejudicou a rastreabilidade dos recursos recebidos da União:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 04685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	599.459,67
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	12.411,36
TOTAL				611.871,03

- Conduta: autorizar a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202422630004, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas;

- Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

em outra conta bancária de titularidade do município;

- Dispositivos violados: art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;

b) Sr. **José Maria Tapajós** (CPF 050.580.402-63), atual Prefeito Municipal de Santarém/PA:

b.1) Irregularidade 1: transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6) para outras contas bancárias de titularidade do Município de Santarém-PA, a seguir identificadas, o que prejudicou a rastreabilidade dos recursos recebidos da União:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
21/2/2025	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	240.540,33
27/2/2025	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	8.817,65
TOTAL				249.357,98

- Conduta 1: autorizar a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202422630004, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas;

- Nexo de causalidade 1: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município;

- Dispositivos violados 1: art. 82 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;

b.2) Irregularidade 2: não ter restituído à conta específica da emenda parlamentar 202422630004 (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6), desde o início de sua gestão, o valor transferido de forma irregular para outra conta bancária do município, ocorrido na gestão anterior, conforme segue:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 04685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	599.459,67
27/12/2024	ENVIO TEV	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS (CNPJ 17.556.659/0001-21)	Caixa Econômica Federal, Agência 4685, Conta 000575830098-1 (alterada para 4685 0006 000000672018-3)	12.411,36
TOTAL				611.871,03

- Conduta 2: omitir-se em relação ao dever de restituir à conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004, no início de sua gestão, os valores transferidos de forma irregular pelo ex-Prefeito, o Sr. Francisco Nélcio Aguiar da Silva (CPF 282.566.032-91);

- Nexo de causalidade 2: a omissão em restituir o recurso transferido, de forma irregular, da conta corrente específica da emenda parlamentar 202422630004 para outra conta bancária do Município de Santarém-PA, possibilitou que a quantia fosse movimentada em conta diversa daquela na qual deveria ter sido movimentada;



- Dispositivos violados 2: art. 83 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024; art. 2º, caput, do Decreto 7.507/2011; e STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854-DF;

363.6.2. **realizar oitiva do Município de Santarém/PA**, com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para que se manifeste, no prazo de quinze dias, acerca da manutenção irregular de recursos da Emenda Parlamentar 202422630004, no valor de R\$ 959.442,83 (saldo em 30/1/2026), em fundo de investimento FIC CAIXA AUTOMÁTICO POLIS RF CP, CNPJ 50.803.936/0001-29, vinculado a conta bancária do Fundo Municipal de Saúde daquele município (Caixa Econômica Federal, Conta 4685/006/00672008-6), sem aplicação na finalidade prevista no orçamento e no plano de aplicação da transferência especial.

363.7. **determinar à Prefeitura Municipal de Portel/PA**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202332600003, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854; (parágrafos 301 a 314 deste relatório)

363.8. **determinar à Prefeitura Municipal de Acará/PA**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão parcial ou final, referente à Emenda 202121520003, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854; (parágrafos 301 a 314 deste relatório)

363.9. **determinar à Prefeitura Municipal de Santarém/PA**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão parcial ou final, referente à Emenda 202422630004, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854; (parágrafos 301 a 314 deste relatório)

363.10. **determinar à Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu/PA**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão parcial ou final, referente à Emenda 202444570011, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854; (parágrafos 301 a 314 deste relatório)

363.11. **dar ciência à Prefeitura Municipal de Acará/PA**, com base no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a transferência e movimentação de recursos da conta corrente específica da Emenda 202121520003 para outra conta bancária de titularidade do município, prejudica a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas, agindo, assim, em afronta ao estabelecido no art. 75 da LDO 2021, e no art. 81 da LDO 2023; e (parágrafos 222 a 274 deste relatório)

363.12. **Constituir processo apartado de representação**, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, das irregularidades pertinentes à transferência especial destinada ao Município de Santarém-PA, objeto da emenda parlamentar 202422630004, autorizando-se, desde logo, realizar com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), realizar a **oitiva** do Município de **Santarém/PA** para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre os indícios de sobrepreço no orçamento-base do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA, decorrente de pesquisa de preços inadequada, realizada sem a estrita observância ao procedimento definido na legislação vigente e na jurisprudência do TCU, o que resultou em preços referenciais superiores aos de mercado e sobrepreço no termo de referência do certame (parágrafos 315 a 346 deste relatório).

363.13. Encaminhar cópias do presente relatório, do voto e do acórdão que vier a ser proferido, (i) ao Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DPF/MJSP), (ii) ao Ministério Público da União/Procuradoria da República no Estado do Pará (MPF/PR-PA), (iii) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE/MJSP), (iv) à Controladoria-Geral da



União (CGU), (v) ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), (vi) ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), (vii) ao Ministério Público do Estado do Pará (MP-PA), e (viii) ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), entidades parceiras do TCU na rede de controle, para as providências que entenderem cabíveis, no âmbito das respectivas competências investigativas.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos aos Municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA, em 2021, 2023 e 2024, por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, conhecidas como “Emendas Pix”, para aquisição de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares.

2. Preliminarmente, esclareço que a presente fiscalização foi realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, mediante o qual este Tribunal aprovou o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, objeto do TC-023.001/2025-9.

3. O referido Plano Especial foi elaborado em atendimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário desta Corte em 18/11/2025 e à determinação exarada pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, que estabeleceu regras para conferir mais rastreabilidade, transparência e controle aos recursos de emendas parlamentares.

4. Conforme o entendimento manifestado na ADPF 854/DF, o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas relativas às transferências especiais deve seguir os mesmos parâmetros aplicáveis às transferências com finalidade definida.

5. Assim, a competência para fiscalizar e aprovar essas contas recai sobre o Tribunal de Contas da União (TCU), sem prejuízo da atuação colaborativa dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Além disso, compete à Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizar a execução das referidas emendas, enquanto à Polícia Federal (PF) cabe investigar os eventuais ilícitos praticados com esses recursos.

6. Nesse sentido, este Tribunal, em conjunto com outros órgãos, elaborou a Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, de 8/10/2025, por meio da qual os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão (prestação de contas) e com a fiscalização das transferências especiais realizadas no período de 2020 a 2024.

7. O TCU e a CGU, especificamente, assumiram a responsabilidade de entregar ao STF, **até 30/6/2026**, os resultados das auditorias realizadas, conforme cronograma estabelecido na referida nota técnica.

8. Diante do compromisso assumido com a Suprema Corte, e visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, de modo que as transferências especiais cumpram seus objetivos e beneficiem efetivamente a população, esta Corte de Contas, com base no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais então aprovado, planejou 24 auditorias de conformidade, em 84 objetos, agrupados em cinco categorias, relacionadas na figura a seguir.

Categoria	Objetos	Coordenação Técnica
I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares	16	AudSaúde
II – Outras aquisições de bens	15	AudContratações
III – Contratações e locações	18	AudContratações
IV – Eventos culturais e esportivos	23	AudTCE
V – Obras Públicas	12	AudUrbana e AudElétrica
TOTAL	84	

9. Os 84 objetos auditados foram distribuídos em 24 processos, cuja relatoria foi atribuída aos Ministros deste Tribunal conforme regra de sorteio estabelecida na Resolução TCU 346/2022 (a relação de todos os processos autuados consta do TC-023.001/2025-9, peça 16, p. 2).

10. Coube a este Ministro relatar os nove processos referentes às fiscalizações realizadas na categoria “compras de materiais e suprimento médico-hospitalares”. Ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, compete a relatoria do processo de consolidação dos resultados de cada uma das auditorias integrantes das cinco categorias mencionadas.

11. Consoante a metodologia apresentada no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, como “objetos de auditoria” foram selecionados municípios em vez de emendas parlamentares, tendo em vista que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um ente federado e abranger diversas categorias de despesa. Os critérios para seleção dos municípios encontram-se detalhados no TC-023.001/2025-9 (peça 3).

12. Para a realização dos trabalhos, adotou-se a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc). Nessa modalidade, o planejamento das fiscalizações é centralizado; a execução, descentralizada; e os resultados são consolidados em um relatório.

13. Convém ressaltar, também, a participação das Secretarias do TCU (SECs) localizadas nos estados em que houve municípios selecionados como objeto de auditoria, como, por exemplo, no presente caso, a Secretaria do TCU no Estado de Alagoas.

14. As SECs participaram das etapas de planejamento e execução das fiscalizações, oferecendo contribuições relacionadas ao conhecimento da realidade local, notadamente quanto às características socioeconômicas do território do ente fiscalizado, bem como facilitando a interlocução com os respectivos gestores municipais (peça 66).

15. Visando permitir a identificação de situações semelhantes nos municípios auditados e facilitar a consolidação dos resultados, foram elaboradas, de forma padronizada, as matrizes de planejamento e de possíveis achados, as quais foram utilizadas por todas as equipes de auditoria em todas as fiscalizações.

16. Assim, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos das transferências especiais recebidas pelos municípios auditados, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Parte I – Rastreabilidade

1. A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

**Parte II – Execução Financeira**

2. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

Parte III – Licitação e Contratação

4. A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução Física e Contratual

5. A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

17. Feita essa breve contextualização, passo a relatar a auditoria objeto dos presentes autos.

18. O volume de recursos fiscalizados totalizou R\$ 4.045.556,97, abrangendo os municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA. Os trabalhos de auditoria revelaram um cenário preocupante de irregularidades graves, que incluem fraudes em licitações, superfaturamento, inexecução contratual, movimentação financeira irregular com perda de rastreabilidade e omissão no dever de prestar contas.

19. Reitero que os valores federais em questão foram enviados a esses quatro municípios por meio de emendas parlamentares na modalidade de “Transferência Especial”, comumente chamadas de “Emendas Pix”, destinadas especificamente para a área da saúde. Embora esse tipo de repasse se caracterize pela rapidez e agilidade na entrega dos recursos diretamente nas contas das prefeituras, tal facilidade operacional não isenta os gestores locais de cumprirem rigorosamente as leis de licitações, de manterem o numerário em contas bancárias específicas e de prestarem contas de forma transparente. A fiscalização realizada pela AudSaúde constatou que a ausência de controles adequados resultou em graves desvios e prejuízos ao erário.

20. No que se refere ao **Município de Portel/PA**, a auditoria identificou graves irregularidades nos Pregões Eletrônicos 46/2023/SRP e 47/2023/SRP, financiados com recursos da Emenda 202332600003, cujo objetivo era a aquisição de equipamentos hospitalares e laboratoriais. O primeiro problema grave (Achado A) consistiu em uma pesquisa de preços fraudulenta, realizada apenas formalmente. A prefeitura consultou apenas três empresas privadas, deixando de utilizar os bancos de dados oficiais do governo. Verificou-se que duas das consultadas tinham como atividade principal o comércio de papelaria e artigos de escritório, sem qualquer aptidão para fornecer equipamentos de saúde, e compartilhavam a mesma profissional de contabilidade.

21. Além disso, constatou-se um evidente direcionamento e combinação de preços. A mesma participante sagrou-se vencedora da totalidade dos itens no Pregão 46/2023 e de quase todos os itens no Pregão 47/2023. As propostas das demais concorrentes apresentavam diferenças de preços com percentuais fixos e exatos, caracterizando as chamadas “propostas de cobertura”, utilizadas apenas para simular uma concorrência que nunca existiu. Essa disputa fictícia gerou um superfaturamento médio de 67% (Achado B). A prefeitura pagou R\$ 670.302,34 por produtos avaliados em R\$ 402.180,02 a preços de mercado, resultando em um prejuízo de R\$ 268.122,32 aos cofres públicos (sendo R\$ 210.856,32 no Pregão 46 e R\$ 57.266,00 no Pregão 47). Diante da gravidade dos fatos em Portel/PA, a AudSaúde propõe a instauração de processos apartados de representação e de tomada de contas especial.

22. Todavia, entendo que a análise dessas ocorrências deve ocorrer em um único processo de TCE, uma vez que as irregularidades compõem um mesmo contexto de ações fraudulentas que implicaram prejuízo ao erário. Assim, a abertura do contraditório pode ser efetuada na forma sugerida pela unidade técnica, que, a partir da análise da defesa que será eventualmente apresentada, poderá examinar com mais profundidade a efetiva conexão entre os atos irregulares e suas consequências quanto à apenação dos responsáveis.



23. Ressalto ainda que a empresa Harpia Comércio de Equipamentos e Serviços Ltda. (CNPJ 22.652.492/0001-32) também foi identificada como uma das que, no âmbito do Pregão 47/2023, forneceram cotações de preços com indícios flagrantes de simulação. Embora não tenha sido incluída na proposta da unidade técnica, será listada como uma das responsáveis a serem chamadas em audiência.

24. Em relação ao **Município de Acará/PA**, a fiscalização apontou a ocorrência de inexecução contratual grave com o pagamento por um equipamento que nunca foi entregue (Achado C). Utilizando recursos da Emenda 202121520003, a prefeitura realizou o pagamento integral de R\$ 980.000,00 à empresa Nova Médica para a aquisição de um mamógrafo digital. Embora o pagamento tenha sido efetuado, não foram apresentados documentos que comprovassem o recebimento ou a instalação do aparelho. Em vistoria física realizada no hospital municipal, os auditores localizaram um mamógrafo instalado, mas constataram que o número de série e a data de fabricação eram incompatíveis com os dados da nota fiscal. Conclui-se, portanto, que o equipamento adquirido com os recursos federais nunca foi entregue.

25. Adicionalmente, a equipe de auditoria constatou a desorganização financeira e a perda de rastreabilidade dos recursos (Achados D e E). A prefeitura transferiu R\$ 980.000,00 da conta específica da emenda para a conta geral do Fundo Municipal de Saúde, além de movimentar na mesma conta bancária cerca de R\$ 3,5 milhões provenientes de três emendas distintas. Essa prática contraria a jurisprudência consolidada deste Tribunal e do STF, que exige a manutenção dos recursos em contas individualizadas para viabilizar o controle social e a fiscalização.

26. Em decorrência dessas irregularidades em Acará/PA, deve, de fato, ser instaurada tomada de contas especial para obter a devolução integral dos R\$ 980.000,00, com a citação solidária do ex-almoxarife (que atestou falsamente o recebimento do bem), da ex-secretária de saúde, da ex-controladora-geral do município e da empresa Nova Médica. Quanto à utilização indevida das contas bancárias, cabe formular ciência ao município para que a ocorrência não se repita.

27. No **Município de Santarém/PA**, os problemas identificados envolveram a ocultação de recursos e a retenção de verbas que deveriam socorrer a saúde local. A prefeitura retirou R\$ 1,23 milhão da conta corrente específica da Emenda 202422630004 (Achado D). Desse montante, R\$ 861.229,01 foram transferidos para o Fundo Municipal de Saúde e mantidos de forma irregular em fundo de investimento, que apresentava o saldo ocioso de R\$ 959.442,83 em 30/1/2026, sem aplicação direta em prol da população. O fato mais grave, contudo, foi a transferência de R\$ 373.205,55 para outra conta bancária não informada ao TCU, tendo a prefeitura se omitido em apresentar informações sobre o destino dessa quantia, o que impede a comprovação do nexo de causalidade e impossibilita identificar se o dinheiro foi efetivamente revertido em benefício da saúde pública.

28. A equipe técnica também verificou sobrepreço no edital do Pregão Eletrônico 003/2026-SEMSA (Achado G), destinado à compra de equipamentos para o Hospital Municipal de Santarém. A pesquisa de preços realizada pela prefeitura continha links inoperantes e ausência de documentação de suporte. Os cálculos refeitos pelo TCU apontaram um sobrepreço estimado de R\$ 82.937,90 (54,7% acima dos valores de mercado) em apenas três itens: uma mesa cirúrgica elétrica, um bisturi elétrico e um eletrocardiógrafo. Após os questionamentos desta Corte, a prefeitura suspendeu o certame em 18/2/2026, antes de sua homologação.

29. Assim, cabe a instauração de processo de representação para apurar a conduta dos gestores de Santarém/PA quanto às transferências financeiras irregulares e à manutenção injustificada de recursos no fundo de investimento, devendo ser realizada a oitiva do município tanto sobre o sobrepreço identificado quanto sobre a ausência de aplicação do saldo de R\$ 959.442,83 na finalidade prevista. Do mesmo modo, deve ser instaurada tomada de contas especial contra o atual prefeito para exigir o ressarcimento dos R\$ 373.205,55 que foram transferidos para conta oculta.



30. No **Município de Vitória do Xingu/PA**, a falta de transparência e o desrespeito às regras de rastreabilidade financeira atingiram o nível mais crítico da fiscalização (Achado D). A prefeitura realizou a transferência de R\$ 2.396.599,37 da conta específica da emenda para outras contas de fundos de saúde e de educação. O gestor municipal recusou-se a apresentar os extratos bancários das contas de destino e realizou pagamentos misturando diversas fontes de recursos. Essa conduta inviabilizou por completo o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas alegadamente realizadas, o que, nos termos da legislação vigente, caracteriza a não comprovação da regular aplicação dos recursos.

31. Diante da sonegação de documentos e da perda absoluta de rastreabilidade financeira em Vitória do Xingu/PA, impõe-se a instauração de tomada de contas especial contra o atual prefeito do município, com vistas a obter a devolução integral do valor de R\$ 2.396.599,37 aos cofres da União.

32. Comum a todos os quatro municípios auditados (Portel, Acará, Santarém e Vitória do Xingu), constatou-se a omissão no dever de prestar contas por meio da plataforma Transferegov.br (Achado F). A Instrução Normativa TCU 93/2024 estabelece que os entes beneficiários de emendas na modalidade “Transferência Especial” devem apresentar o Relatório de Gestão no referido sistema até o dia 30 de junho do ano seguinte ao recebimento dos recursos. Nenhum dos municípios cumpriu a obrigação, constando os relatórios como inexistentes ou em fase permanente de elaboração, o que compromete gravemente a transparência e o controle social.

33. Para corrigir essa omissão generalizada, este Tribunal deve expedir determinação aos municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA para que, no prazo de 30 dias, insiram e regularizem os respectivos Relatórios de Gestão na plataforma Transferegov.br.

34. Diante do exposto, este voto alinha-se à essência das conclusões da unidade técnica, cujos fundamentos adotei ao longo da quase totalidade da minha análise. O grave cenário de descontrole e desvios que detalhei em cada caso exige a atuação efetiva desta Corte de Contas para garantir o ressarcimento dos danos causados e a responsabilização dos agentes que agiram com culpa grave ou dolo. Assim, em linha com o que já assinalei nos itens precedentes, posiciono-me pela instauração de processos apartados de tomadas de contas especiais com o objetivo de buscar a recomposição dos seguintes valores: R\$ 268.122,32 (Portel/PA), R\$ 980.000,00 (Acará/PA), R\$ 373.205,55 (Santarém/PA) e R\$ 2.396.599,37 (Vitória do Xingu/PA).

35. Concordo também a proposta de oitiva do Município de Santarém/PA: a respeito dos indícios de sobrepreço no orçamento-base do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA; e para apurar transferências indevidas de recursos da conta corrente específica de emenda parlamentar. No entanto, entendo que essas questões devem ser tratadas em um único processo.

36. Outra divergência de natureza meramente procedimental é quanto à proposta abertura de dois processos para cuidar das irregularidades observadas em dois pregões eletrônicos do Município de Portel/PA. Como já expus neste voto, creio que as ocorrências estão interligadas, devendo ser processadas conjuntamente em uma mesma TCE.

37. Além disso, aprovo a expedição de determinação para a regularização das contas no Transferegov.br no prazo de 30 dias, conforme já detalhado.

38. Registro, por oportuno, que os trabalhos de fiscalização na região amazônica revelam a complexidade de se exercer o controle externo em um país de dimensões continentais. Municípios como Portel/PA, situados a cerca de 16 horas de viagem fluvial a partir de Belém, impõem severos desafios logísticos e operacionais. Diante de tais barreiras geográficas, destaco a estratégia da unidade técnica em utilizar intensivamente ferramentas de auditoria remota e cruzamento de dados estruturados. Ressalto, contudo, que essa atuação digital foi complementada por inspeções físicas realizadas pela equipe de auditoria em Portel/PA e Acará/PA, procedimento fundamental para a constatação de irregularidades que não seriam plenamente detectáveis por meios remotos, como a inexecução contratual de equipamentos hospitalares. Tal esforço demonstra que, mesmo diante de obstáculos logísticos severos, este Tribunal mantém sua capacidade de atuação firme e presente, unindo a inteligência de dados à necessária verificação presencial.



Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.
TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1539/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.288/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudSaúde
8. Representação legal: Nayana Soeiro de Melo (12463/OAB-PA), representando o Município de Acará/PA; Suellen Rafaela de Melo (20426/OAB-PA), representando o Município de Vitória do Xingu/PA; Paula Danielle Texeira Lima Piazza (15197-B/OAB-PA), representando o Município de Santarém/PA

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos aos Municípios de Portel/PA, Acará/PA, Santarém/PA e Vitória do Xingu/PA, em 2021, 2023 e 2024, por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, conhecidas como “Emendas Pix”, para aquisição de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 12, II e III, 43, II, e 47 da Lei 8.443/1992; e arts. 202, II e III, e 250, IV e V, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, I, e 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, no art. 3º da Instrução Normativa TCU 93/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à Transferência Especial destinada ao Município de Portel/PA, objeto da Emenda Parlamentar 202332600003, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188):

9.1.1. as citações dos seguintes responsáveis solidários:

9.1.1.1. Pregão Eletrônico 46/2023: Belmedical Comercio de Produtos Hospitalares Ltda., W. O. do Nascimento Ltda. e Regional Belém Distribuidora de Produtos Radiológicos Ltda., na condição de contratadas, em solidariedade com Leonira Cardoso Conceição, Walber da Paixão Valente da Silva, Benedito Márcio Sherlo Silva Martins e Rosiane Caldas Lobo, para que apresentem alegações de defesa quanto ao superfaturamento na aquisição de equipamentos hospitalares, decorrente de pesquisa de preços simulada e sem parâmetros oficiais de mercado;

9.1.1.2. Pregão Eletrônico 47/2023: MYO2 Soluções em Saúde Ltda., na condição de contratada, em solidariedade com Leonira Cardoso Conceição, Walber da Paixão Valente da Silva, Benedito Márcio Sherlo Silva Martins, Felipe de Lima Rodrigues Gomes e Rosiane Caldas Lobo, para que apresentem alegações de defesa quanto ao superfaturamento na aquisição de equipamentos laboratoriais, decorrente de pesquisa de preços simulada e sem parâmetros oficiais de mercado;

9.1.2. as audiências dos seguintes responsáveis solidários:

9.1.2.1. Pregão Eletrônico 46/2023: A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda., Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. e Lúdica Comércio de Equipamentos de Informática e Serviços Ltda., por terem apresentado cotações de preços inidôneas e com indícios de simulação na fase de planejamento do certame, e Leonira Cardoso Conceição, Walber da Paixão



Valente da Silva, Benedito Márcio Sherlo Silva Martins e Felipe de Lima Rodrigues Gomes, por terem elaborado, aprovado ou cancelado o procedimento licitatório baseado em referida pesquisa de preços viciada; para que apresentem razões de justificativa quanto à fraude à licitação caracterizada por indícios múltiplos e convergentes de simulação de pesquisa de preços, com cotações combinadas e ausência de consulta a bancos de dados oficiais;

9.1.2.2. Pregão Eletrônico 47/2023: A C dos Santos Comércio de Equipamentos de Informática Ltda., Belmedical Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. e Harpia Comércio de Equipamentos e Serviços Ltda., por terem apresentado cotações de preços inidôneas e com indícios de simulação na fase de planejamento do certame; e Leonira Cardoso Conceição, Walber da Paixão Valente da Silva, Benedito Márcio Sherlo Silva Martins e Felipe de Lima Rodrigues Gomes, por terem elaborado, aprovado ou cancelado o procedimento licitatório baseado em referida pesquisa de preços viciada; para que apresentem razões de justificativa quanto à fraude à licitação caracterizada por indícios múltiplos e convergentes de simulação de pesquisa de preços, com cotações combinadas e ausência de consulta a bancos de dados oficiais;

9.2. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Acará/PA mediante a Emenda Parlamentar 202121520003, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188), as citações de Edson Silva Paixão, Maria Suely Ramos dos Santos, Vanderli dos Santos da Silva e Nova Médica Comércio e Serviços Ltda., para que apresentem alegações de defesa quanto ao dano ao erário decorrente de pagamento integral por equipamento de mamografia sem a efetiva comprovação de entrega do bem com as especificações técnicas (número de série e data de fabricação) constantes na nota fiscal;

9.3. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Vitória do Xingu/PA mediante a Emenda Parlamentar 202444570011, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188), a citação de Márcio Viana Rocha, para que apresente alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, decorrente da transferência indevida de valores para outras contas bancárias da prefeitura e da impossibilidade de associar as notas de empenho apresentadas aos recursos federais recebidos;

9.4. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Santarém/PA mediante a Emenda Parlamentar 202422630004, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188), a citação de José Maria Tapajós, para que apresente alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em razão da transferência irregular de verbas da conta específica para contas de movimentação geral do município, o que inviabilizou a rastreabilidade e o nexo de causalidade com as despesas realizadas;

9.5. instaurar processo apartado de representação relativo à transferência efetuada ao Município de Santarém/PA mediante a Emenda Parlamentar 202422630004, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 41/2026 (peça 188):

9.5.1. a promoção da audiência de Francisco Nélio Aguiar da Silva e José Maria Tapajós, para que apresentem razões de justificativa quanto à autorização de transferências bancárias de recursos federais para contas da prefeitura diversas da específica, em afronta à legislação regente e prejudicando a rastreabilidade dos recursos;

9.5.2. a realização de oitiva do Município de Santarém/PA, para que se manifeste acerca:

9.5.2.1. da manutenção irregular de recursos da Emenda Parlamentar 202422630004 em fundo de investimento vinculado a conta bancária do Fundo Municipal de Saúde, sem aplicação na finalidade prevista no orçamento e no plano de aplicação da transferência especial;

9.5.2.2. dos indícios de sobrepreço no orçamento-base do Pregão Eletrônico 003/2026 – SEMSA, decorrente de pesquisa de preços inadequada, realizada sem observância à legislação e à jurisprudência do TCU, resultando em preços referenciais superiores aos de mercado;

9.6. determinar ao Município de Portel/PA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202332600003;

9.7. determinar ao Município de Acará/PA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202121520003;


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

9.8. determinar ao Município de Santarém/PA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202422630004;

9.9. determinar ao Município de Vitória do Xingu/PA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202444570011;

9.10. dar ciência ao Município de Acará/PA de que a transferência e movimentação de recursos da conta corrente específica da Emenda Parlamentar 202121520003 para outra conta bancária de titularidade do município prejudica a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas, agindo, assim, em afronta ao art. 75 da LDO 2021 e ao art. 81 da LDO 2023;

9.11. notificar, a respeito deste acórdão, com o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria, o Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DPF/MJSP), o Ministério Público da União/Procuradoria da República no Estado do Pará (MPF/PR-PA), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE/MJSP), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) e o Ministério Público do Estado do Pará (MP-PA).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1539-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 003.297/2026-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Prefeitura Municipal de Guararema/SP; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Atenção Primária à Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. RECURSOS DE EMENDAS INDIVIDUAIS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL (EMENDAS PIX). NÃO INSERÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO NA PLATAFORMA TRANSFEREGOV.BR. FALHA NA COTAÇÃO DE PREÇOS REFERENCIAIS. CRIAÇÃO DE PROCESSO APARTADO PARA A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.



RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, o Relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (peça 32), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica e da titular da Secretaria do TCU no estado de São Paulo (peças 33, 34 e 37).

“APRESENTAÇÃO

1. *Este relatório refere-se à auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Guararema/SP, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da **Emenda Parlamentar 202415810016**, definida como emenda individual de transferência especial, popularmente conhecida como Emenda PIX, de indicação do Deputado Federal Jefferson Campos, relacionada ao seguinte código do Plano de Ação (PA): **9032024-071012/2024**.*
2. *Esta auditoria (...) [realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues e motivada por] decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em 2/12/2024, na ADPF 854-DF [ensejadora da Questão de Ordem aprovada pelo Plenário desta Corte, em 18/11/2025, que autorizou o presente ciclo de fiscalizações]; e, por meio da Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão e a fiscalização das transferências especiais criadas nos anos 2020 a 2024.*
3. *De acordo com o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, que embasou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, foram selecionadas as seguintes categorias para compor o objeto das fiscalizações, a saber: (i) compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; (ii) outras aquisições de bens; (iii) contratações e locações; (iv) eventos culturais e esportivos; e (v) obras públicas.*
4. *A categoria de objeto que ficou a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) foi a compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.*

II – INTRODUÇÃO

II.1 – Deliberação que originou o trabalho

5. *Em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 023.001/2025-9), realizou-se a presente auditoria de conformidade, com o objetivo de comprovar a execução do objeto previsto no plano de ação elaborado pelo ente receptor dos recursos; e/ou verificar a regular utilização dos recursos, segundo a Constituição Federal, a Lei de Licitações e Contratos e outros diplomas legais ou infralegais aplicáveis.*

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1 – Emendas parlamentares e alocação de recursos para ações e serviços públicos do SUS

6. *As emendas parlamentares consistem em propostas de modificação no orçamento anual, apresentadas, no âmbito do Congresso Nacional, por deputados federais e senadores, durante o processo de análise e votação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nos termos do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição da República da Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), podem ser incluídas emendas no projeto de lei orçamentária anual (LOA), desde que compatíveis com o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e com indicação dos recursos necessários para sua execução.*

7. *Por meio dessas emendas, os parlamentares têm a oportunidade de direcionar parte dos recursos públicos para áreas específicas, atendendo interesses regionais ou promovendo políticas públicas de relevância. Atualmente, as emendas parlamentares são classificadas em três categorias principais:*

- a) *Emendas Individuais (RP-6): são propostas feitas por um único parlamentar, com o intuito de atender demandas específicas de sua base eleitoral ou apoiar projetos que ele considere*



prioritários. Elas podem ser de dois tipos: (i) as **emendas individuais com finalidade definida**, que são aquelas em que os recursos destinados pelo parlamentar devem obrigatoriamente ser vinculados a projetos ou programas específicos, garantindo que o uso das verbas seja previamente determinado e direcionado para finalidades específicas; e (ii) as **emendas individuais de transferência especial**, popularmente conhecidas como “Emendas PIX” (em alusão ao sistema de pagamentos do Banco Central), criadas pela Emenda Constitucional (EC) 105, permitem o repasse direto de recursos do orçamento federal para estados, Distrito Federal e municípios, sem a necessidade de vinculação a projetos ou programas específicos, desde que respeitem condições como a destinação de pelo menos 70% para despesas de capital e a proibição de uso para encargos da dívida, despesas com pessoal e encargos sociais;

Emendas de Bancada (ou coletiva) (RP-7): essas emendas são apresentadas por um grupo de parlamentares, geralmente representando uma mesma região ou partido político, e têm como objetivo atender a interesses coletivos, como projetos regionais ou de impacto mais amplo; e

b) Emendas de Comissão (RP-8): elaboradas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, essas emendas refletem os debates realizados no âmbito das comissões e sugerem a alocação de recursos para áreas ou projetos específicos.

8. Importante ressaltar que até 2022, existiam as emendas de relator-geral (RP-9), que davam ao parlamentar relator da Lei Orçamentária Anual (LOA) o direito de incluir emendas que precisavam ser priorizadas pelo Executivo. Essa prática foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, em 2022.

9. A partir da Emenda Constitucional 86, de 17/3/2015, que incluiu o § 9º ao art. 166 da Constituição, para instituir o chamado orçamento impositivo em relação às emendas individuais, tornou-se obrigatória a execução de até 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União para atender às emendas individuais, sendo metade desse montante destinado a ações e serviços públicos de saúde. Ainda, segundo o § 10 do mesmo artigo, também introduzido pela EC 86, a execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, inclusive custeio (despesa corrente, que mantém o funcionamento da estrutura atual/existente – pessoal, material de consumo, serviço de terceiros, pequenos reparos, no dia a dia-, diferenciando-se da despesa de investimento, que amplia patrimônio/capacidade do sistema de saúde, gerando benefícios no longo prazo), deve ser computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198 da CRFB/1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

10. Essa reforma constitucional representou a transformação das emendas individuais de instrumento autorizativo em dispositivo de execução obrigatória, fortalecendo a atuação parlamentar na definição de prioridades regionais, com especial impacto sobre as políticas de saúde.

11. Posteriormente, a EC 100, de 26/6/2019, ampliou esse modelo ao estender a obrigatoriedade de execução também às emendas de bancada estadual, que são apresentadas coletivamente pelos parlamentares de um mesmo estado ou região, alterando o § 12 do art. 166 da Constituição.

12. Com o advento da EC 126, de 21/12/2022, alterou-se a redação do § 9º do art. 166 da CRFB/1988, estabelecendo-se que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual devem ser aprovadas no limite de 2% da RCL do exercício anterior ao do envio do projeto, devendo a metade ser dirigida para ações e serviços públicos de saúde. No caso das emendas de bancada, não se estabeleceu a obrigatoriedade de execução de qualquer parcela em ações e serviços de saúde, mas, sim, limite máximo de 50% do montante reservado para essa modalidade, por força do disposto no § 6º, art. 13 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024.

13. Conforme estudo da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, tem-se verificado contínua ampliação da participação proporcional das emendas parlamentares nas transferências discricionárias de recursos da União para estados e municípios, passando de R\$ 9,6 bilhões (34,9% do total), em 2017, para R\$ 31,1 bilhões (49,4 % do total), em 2023 (Greggianin, Eugênio et al. Estudo Técnico n. 06/2023. Emendas Parlamentares e Políticas Públicas.



Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. p. 8). Essa tendência reproduz-se nas transferências para a função saúde no mesmo período.

14. As modificações constitucionais relativas à garantia de recursos e à obrigatoriedade de execução têm resultado em crescente representatividade das emendas parlamentares no conjunto dos recursos federais alocados às despesas com ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse contexto, destaca-se o crescimento na alocação de recursos de emendas aos municípios, para financiamento do custeio da atenção especializada em saúde e da atenção primária à saúde, por intermédio de emendas parlamentares.

15. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do total de recursos alocados a essas áreas, mais de 86,7%, em média, no período de 2019 a 2023, foram destinados ao financiamento de despesas de custeio, e não de investimento (Vieira, Fabiola Supino. Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde. Brasília, DF: Ipea, 2024. p. 30).

16. Ainda segundo análise do Ipea, a desigualdade na distribuição de valores por habitante repassados aos municípios tem sido grande, verificando-se tendência de crescimento dos repasses de custeio (despesas ordinárias, de manutenção da estrutura existente) para municípios de menor porte populacional (e, portanto, mais carentes de recursos). Os repasses “per capita” (valor financeiro para cada habitante) têm apresentado proporcionalidade inversa ao tamanho da população desses municípios e, concomitantemente, há entes municipais que não receberam qualquer recurso de emendas para essa finalidade nos exercícios de 2019 a 2024 (Cavalcanti, Filipe Matheus Silva. Financiamento do SUS e emendas parlamentares: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024. Brasília, DF: Ipea, 2025, p. 31-38).

17. Devido ao aumento da participação das emendas impositivas nas despesas com ações e serviços públicos de saúde nos municípios, tem se constatado correspondente diminuição da capacidade do Ministério da Saúde (como coordenador do Sistema Único de Saúde – SUS) de exercer as funções de macroplanejamento e controle sobre a alocação de recursos para o financiamento de despesas discricionárias da saúde (que se diferenciam das despesas obrigatórias, por permitir uma maior flexibilidade na gestão, se adaptando às realidades locais de saúde, como surtos de doenças, como a dengue, por exemplo). Nessa vertente, o crescimento do volume de repasses de emendas parlamentares não vem sendo acompanhado por adequada e suficiente regulamentação e implementação de procedimentos e controles que assegurem o indispensável alinhamento às políticas de saúde, bem como a transparência, a rastreabilidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos.

18. Esse panorama tem ensejado o agravamento de riscos à conformidade da execução orçamentária e financeira das transferências oriundas de emendas, conforme evidenciam múltiplos trabalhos realizados por esta Corte de Contas e outros órgãos de controle interno e externo, bem como por notícias recentes veiculadas na imprensa nacional. Eleva-se, igualmente, o desafio de garantir o acesso universal e igualitário a ações e serviços públicos de saúde em contexto de crescentes desafios de financiamento do SUS e de desigualdades socioeconômicas inter-regionais e intrarregionais.

II.2.2 – Decisões do Supremo Tribunal Federal em ações constitucionais (ADI 7.688, 7.695 e 7.697 e ADPF 854) e nova disciplina normativa da execução de emendas parlamentares

19. O STF, no âmbito de ações de controle de constitucionalidade, vem reconfigurando profundamente a sistemática de aprovação e execução das emendas parlamentares ao orçamento da União. Pode-se identificar como principal fundamentação o entendimento de que o caráter impositivo da execução das emendas parlamentares ao orçamento da União não pode ser interpretado como cláusula de exceção à incidência do arcabouço normativo regente da gestão orçamentária e financeira de recursos públicos. Consequentemente, impõe-se a implementação de regras e procedimentos que assegurem a estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da transparência.



20. Nessa vertente, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688, 7.695 e 7.697, que tem por objeto as transferências especiais oriundas de emendas parlamentares, o STF firmou conjunto de entendimentos sobre normas e procedimentos que devem ser observados para a execução dessas transferências em consonância com os vetores da transparência e rastreabilidade, destacando-se: (i) a elaboração prévia de plano de trabalho, (ii) a utilização de sistemas oficiais de acompanhamento (como o Transferegov.br), (iii) a adoção de códigos específicos para rastreabilidade e (iv) a movimentação de valores por meio de contas bancárias individualizadas por emenda.

21. No âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854-DF, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 7/6/2021, o STF declarou inconstitucional a sistemática do chamado “orçamento secreto”, decorrente da execução das emendas de relator-geral (RP9) sem critérios objetivos e sem identificação dos parlamentares responsáveis, reconhecendo violação aos princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da CRFB/1988.

22. Decisões subsequentes do atual relator da ADPF 854-DF, Ministro Flávio Dino, exaradas em 2024 e 2025, redefiniram os padrões de transparência e controle na gestão orçamentária e financeira dos recursos alocados por intermédio de emendas ao orçamento, exigindo ajustes nas práticas dos Poderes Legislativo e Executivo, tais como (i) a abertura de contas bancárias específicas, por emenda, para execução dos recursos; (ii) a exigência de aprovação prévia de planos de trabalho; e (iii) a identificação nominal dos autores e beneficiários no Portal da Transparência.

23. Parte do teor dessas deliberações foi incorporado ao ordenamento jurídico mediante a aprovação da Lei Complementar (LC) 210, de 25/11/2024, regulamentada pela Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR 2, de 24/4/2025, que estabeleceram um marco regulatório mais claro para o processo orçamentário nacional, introduzindo prazos, critérios e procedimentos objetivos para a operacionalização de emendas parlamentares ao orçamento da União.

24. Especificamente sobre as condicionantes para execução de emendas parlamentares que destinam recursos ao SUS, em decisão de 10/10/2024, o Ministro Relator Flávio Dino determinou a observância de critérios fixados pelo Ministro da Saúde e pelas comissões intergestores do sistema, bem como a programação anual de saúde, conforme abaixo transcrito:

12. Em relação às **emendas para a área da saúde** (todas as modalidades), doravante a sua destinação **está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CIT)**, com base no art. 14-A da Lei 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal **PREVIAMENTE** à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC 210/2024. Ademais, **a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG).** (grifos acrescidos)

25. Ante as profundas alterações impostas pelas decisões do STF e pela Lei Complementar 210/2024, o Ministério da Saúde incorporou novas regras para as transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) oriundos de emendas parlamentares destinadas ao SUS, no exercício de 2024, por intermédio da Portaria GM/MS 3.283/2024. O normativo foi ratificado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) mediante a Resolução CIT 475, de 11/12/2024.

26. Para o exercício de 2025, o Ministério da Saúde incorporou aos seus normativos as regras da Lei Complementar 210/2024, além dos critérios definidos pelo STF nas decisões exaradas na ADPF 854 e na ADI 7.697, bem como as disposições da LDO 2025 (Lei 15.080/2024). Como resultado, editou-se a Portaria GM/MS 6.904, de 28/4/2025, relativa à execução de emendas individuais que destinarem recursos ao SUS, em 2025. Foram expedidas, ainda, (i) a Portaria GM/MS 6.928, de 28/5/2025, relativa às emendas de bancada estadual e das comissões do Congresso Nacional e de suas casas; (ii) a Portaria GM/MS 10.297, de 27/2/2026, que estabelece as regras para a operacionalização das transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) referentes às emendas individuais – RP6, destinadas ao SUS, no exercício de 2026; e (iii) a Portaria GM/MS



10.352, de 17/3/2026, que alterou a Portaria GM/MS 8.283, de 30/9/2025, a qual dispõe sobre as regras relativas a emendas de bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional destinadas ao SUS, no exercício de 2026.

II.2.3 – Atuação recente do TCU sobre o tema das Emendas Parlamentares.

27. Esta Corte de Contas tem exercido o controle externo sobre a conformidade da execução de emendas parlamentares por intermédio da apreciação de processos e realização de fiscalizações abrangendo o planejamento, a transferência e a aplicação de recursos de emendas parlamentares.

28. Desse conjunto de ações, merecem destaque os processos de fiscalização relacionados ao tema, a seguir relacionados.

- TC 018.272/2018-5:

29. Auditoria de natureza integrada (operacional e conformidade) tendo por objeto avaliar a adequação, a suficiência e a regularidade das emendas parlamentares individuais de natureza impositiva ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

30. O mérito da fiscalização foi apreciado mediante o Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Vital do Rêgo, tendo sido formuladas recomendações ao Congresso Nacional e a diferentes órgãos do Poder Executivo, de aperfeiçoamento de normativos e de instrumentos de gestão de recursos de transferência federais oriundas de emendas parlamentares. Cobra relevo o teor do item da deliberação em atenção, assim vazado:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, à **Secretaria Executiva do Ministério da Saúde** e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, **no sentido de elencar e informar ao Parlamento objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas**, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, consideradas ainda, **especificamente no caso da saúde, as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012**; (destaques acrescidos)

- TC 006.428/2023-1:

31. Processo relativo à auditoria de conformidade, constituído a partir de solicitação do Congresso Nacional (TC 029.553/2022-9), para verificar a aplicação de recursos de saúde transferidos a municípios do estado do Amazonas por meio de emendas do Relator-Geral (RP9), com indicação de “usuários externos” (não parlamentares), no exercício de 2022.

32. Os principais achados da fiscalização foram os seguintes: (1) movimentação de recursos transferidos fora da conta específica do Fundo Municipal de Saúde (FMS); (2) pagamento de pessoal alheio à área da saúde com recursos do FMS; (3) superfaturamento por sobrepreço em processos licitatórios para aquisição de bens; (4) irregularidade na liquidação da despesa; e (6) não apresentação do relatório anual de gestão no prazo regular.

33. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.416/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rego, por intermédio do qual foram formuladas determinação e recomendação ao Ministério da Saúde, visando ao aperfeiçoamento de normativos que disciplinam a gestão de recursos de transferência federais, incluindo as emendas parlamentares, vinculadas à função saúde.

- TC 024.628/2024-7:

34. Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União, descentralizados mediante transferências especiais, abrangendo o período de 1/1/2021 a 30/9/2024, em municípios dos estados do Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Roraima, Rondônia, Goiás, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Amapá.

35. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.271/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antônio Anastasia, tendo sido determinada a constituição de processos apartados para o aprofundamento de apurações de indícios de irregularidades diversas, dentre as quais ganham relevo as seguintes:

6) superfaturamento por preços acima dos praticados no mercado e por pagamento sem contraprestação em bens e serviços;



- 7) pagamento de despesas estranhas à finalidade da transferência especial ou inúteis às necessidades da população;
- 8) restrição à competitividade e fraude em licitações;
- 9) movimentação dos recursos da transferência especial em conta corrente não específica;
- e
- 10) falta de elaboração do plano de aplicação dos recursos de transferência especial.

- TC 014.418/2025-8:

36. Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União descentralizados mediante emendas individuais com finalidade definida, abrangendo os anos de 2024 e 2025, nos municípios de Presidente Dutra, Tuntum e Caxias, todos no estado do Maranhão.

37. O relatório de fiscalização ainda não foi apreciado, encontrando-se no gabinete do Ministro Relator para pronunciamento.

38. Os achados das fiscalizações já apreciadas, conforme sintetizado nos parágrafos anteriores, apontam para a materialização de uma gama de graves riscos à boa e regular aplicação dos recursos transferidos, por força de emendas parlamentares de diversas modalidades, para execução de políticas públicas, inclusive no âmbito do SUS. Dentre os citados, ganham proeminência os achados relativos à falta de planejamento das aplicações, à ausência de transparência na movimentação de recursos financeiros e da ocorrência de desvios de finalidade nessas aplicações.

II.2.4 – Informações gerais sobre a transferência de recurso da Emenda Parlamentar ao município auditado.

39. Foi prevista a transferência, ao Município de Guararema/SP, proveniente da emenda **202415810016**, de recurso federal no valor de **R\$ 757.729,28** (peça 21, p. 5), referente ao código de Plano de Ação **9032024-071012/2024**, conforme detalhado na tabela:

Tabela 1 – Dados da Emenda Parlamentar

N. EMENDA PARLAMENTAR	META	DESCRIÇÃO META	VALOR DA META (R\$)
202415810016	Meta 4	Equipamentos médicos hospitalares ^(*)	757.729,28

Obs.: ^(*) equipamentos como: impedanciômetro, colposcópio binocular, audiômetro, aparelho de emissões otoacústicas, cadeira odontológica, monitor fetal cardiotocógrafo, monitor multiparâmetro etc.

40. A tabela a seguir apresenta o montante de recurso recebido pelo Município de Guararema/SP, por meio dessa emenda:

Tabela 2 – Dados da Ordem Bancária

ORDEM BANCÁRIA	DATA DE CRÉDITO	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO
2024OB005515	4/7/2024	5.000.000,00	peça 16, p. 1

Fonte: Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União.

II.2.5 – Informações gerais sobre o município auditado:

41. O município de Guararema/SP tem população estimada de 31.236 habitantes, tendo uma densidade demográfica de 115,34 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 240,816 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,731. A distância até a capital, São Paulo, é de cerca de 82 km (1h30), pela rodovia federal BR-116, ou pela rodovia estadual SP-070/SP-066, em direção a São José dos Campos/SP.

II.3 – Metodologia utilizada

42. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2017) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009). A metodologia específica, que resultou na seleção deste município, bem como na forma de realização desta auditoria, cuja execução se deu (i) inicialmente de forma remota, mas contou, também, (ii) com inspeção in loco, realizada em 23/4/2026, diante da necessidade técnica identificada supervenientemente, com o objetivo de verificar a existência e as condições de bens previamente selecionados de forma amostral (peças 22 a 24), incluindo ainda (iii) o



uso de matrizes padronizadas (de planejamento e de potenciais achados), foi concebida pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc/Segecex/TCU), constando melhor detalhada no “Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais (Emendas PIX) de 2020 a 2024”, parte integrante do relatório que fundamentou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues). Além disso, em virtude da limitação de tempo para realização da auditoria, não foram executados os procedimentos relacionados à pesquisa de preços.

II.3.1 – Seleção dos municípios e objetos de controle

43. Na escolha dos municípios que fizeram parte da amostra, e que redundou na seleção do município de Guararema/SP, foram levados em consideração os seguintes critérios de: (i) municípios que receberam emendas PIX, envolvendo o objeto “compras de materiais e suprimentos médico/hospitalar”; (ii) municípios que apresentaram maior valor dessas emendas per capita e os que apresentaram os maiores valores recebidos; (iii) utilizou-se como parâmetro para escolha dos municípios, o gasto com o objeto acima mencionado, superior a R\$ 500.000,00; e (iv) tentou-se evitar selecionar municípios com alto IDH (o de Guararema é alto, mas inferior à média nacional).

II.3.2 – Execução do trabalho

44. No curso da fase de planejamento, a Equipe de Auditoria elaborou matriz de planejamento, que orientou a formulação das questões de auditoria e o desenvolvimento dos respectivos procedimentos.

45. Os trabalhos compreenderam a aplicação de procedimentos de auditoria, incluindo exame documental, conciliação de extratos bancários, dentre outros detalhados na matriz de planejamento.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

46. A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por emenda parlamentar individual de transferência especial (Emenda PIX) e destinados à saúde no município em apreço, especificamente com relação à compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.

47. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1ª) A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

2ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

4ª) A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

5ª) A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

II.5. Limitações inerentes à auditoria

48. A principal limitação refere-se ao tempo exíguo para análise de um grande volume de informações e dados coletados, que foram obtidos quase concomitantemente à fase de execução da auditoria, trazendo prejuízo à fase de relatório. Apesar de, no caso do Município de Guararema/SP, não ter havido morosidade na entrega dos primeiros documentos e informações solicitados, a fiscalização à distância foi um entrave à celeridade do recebimento das solicitações posteriores, que se fizeram necessárias diante das dúvidas que surgiram a partir das primeiras análises sobre os documentos. Cumpre registrar que, antes de ser proposta a inspeção de campo por equipe própria do TCU, objetivando redução de custos e celeridade de resultados, foi buscada a alternativa de uma verificação in loco dos equipamentos a partir de possível parceria com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), que fiscaliza ordinariamente o Município de Guararema, localizado a cerca de 82 km da capital (cerca de 1h30 de deslocamento). O contato foi realizado, a pedido do supervisor desta auditoria (no dia 19/3/2026), com a intermediação da Secretaria do TCU no Estado de São Paulo, unidade vinculada à Secretaria Adjunta de Relações Institucionais do TCU – SRI/Segepres. A partir da resposta negativa do TCE-SP (em 20/3/2026), motivada por não haver



recursos municipais envolvidos na aquisição dos equipamentos (a emenda parlamentar era de origem federal, e não havia informações sobre o uso de recursos municipais para a instalação ou operação/manutenção desses equipamentos), restou apenas a alternativa de inspeção por uma equipe técnica própria do TCU.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

49. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de **R\$ 757.729,28** e refere-se ao valor recebido, em 2024, pelo Município de Guararema/SP, a título de emenda individual de transferência especial 202415810016, relacionado à Meta 4 do Plano de Ação 9032024-071012/2024, segundo consta da tabela inserta no parágrafo 39 anterior.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

50. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar (i) a melhoria na forma de atuação (benefício qualitativo); (ii) o aperfeiçoamento de controles internos (benefício qualitativo); (ii) o aumento da transparência da gestão (benefício qualitativo); e (iv) o aperfeiçoamento em metodologia de estimativa de custos (benefício qualitativo).

II.8. Processo conexo

51. TC 023.001/2025-9: trata da proposta de Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, em cumprimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário e à decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 854/DF.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

A) Ausência de Relatório de Gestão parcial ou final.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

52. De acordo com o art. 3º, e seus parágrafos, da Instrução Normativa-TCU 93/2024, o ente federado em apreço deveria ter elaborado o relatório de gestão, mesmo que parcial, e ter inserido esse documento na plataforma Transferegov.br, nos termos que se seguem:

Art. 3º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá elaborar relatório de gestão, que será inserido na plataforma Transferegov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos.

§ 1º O relatório de gestão referido no caput deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

§ 2º O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto, assim como detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, de modo a evidenciar o cumprimento do disposto nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, e será acompanhado das seguintes informações e documentos:

I - Documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos procedimentos legais;

II - Contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;

III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;

IV - Instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e

V - Declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal.

53. Do exame feito no Plano de Ação 09032024-071012 da Emenda 202415810016, por meio da plataforma Transferegov.br, pode-se constatar que o município não apresentou até o presente exercício quaisquer relatórios, parcial ou final, de gestão do objeto do instrumento, conforme segue (peça 17):

Figura 1 – Dados do Plano de Ação



Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Plano de Ação no sistema

Plano de Ação: 08020204-07002 / 2024 Programa: 08020204 Situação do Plano de Ação: Ciente

Devolução: 40123.202.0000.00 - 000000000 (SP) Documento: 202400000000-000000000 (SP)

Abas: Dados Básicos | Dados Orçamentários | Plano de Trabalho | Análises | Relatório Gestão

Total de Custos R\$ 0,00	Total de Receitas R\$ 5.062.345,35	Total do Plano de Ação R\$ 5.062.345,35	Percentual de Execução: 25 meses 01/01/2025 - 01/01/2027
Exatidão do Custo R\$ 0,00	Exatidão do Investimento R\$ 0,00	Exatidão do Plano de Ação R\$ 0,00	NOTA: A partir de 01/01/2025, o relatório de gestão deverá ser enviado, anualmente, a cada 30 dias (quarta-feira) e a partir da execução dos objetos de aplicação dos recursos.

Lista de Relatórios de Gestão

Data de Realização	Tipo	Exatidão	Ver Exatidão	Ver Relatório	Situação	Ações
Nenhum item encontrado.						

Fonte: Plataforma Transferegov.br

54. Importante ressaltar que, nos termos da IN-TCU 93/2024, o município deveria inserir, até o dia 30/6/2025, no Transfere Gov, o relatório de gestão parcial ou final do objeto do Plano de Ação.

55. Deve-se aduzir o Comunicado 33, sobre planos de trabalho das transferências especiais 2020-24, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que foi publicado no sistema TransfereGov.br, no dia 25/9/2025, com fito de informar que os planos de trabalho das transferências especiais, realizadas entre os anos de 2020 e 2024, foram atualizados naquele sistema com a nova situação: “Legado ADPF 854/STF NT/TCU”, em virtude da dispensa de análise prévia desses planos por parte dos órgãos setoriais, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854, mas descartou que o fato novo exima os entes da obrigação de registrar, no TransfereGov.br, as informações sobre a execução dos recursos recebidos e o plano de trabalho (<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2025/comunicado-no-33-planos-de-trabalho-das-transferencias-especiais-202020132024>; acesso em 27/4/2026, às 12h54’).

56. Considerando que, nos termos da IN-TCU 93/2024, o município deveria ter inserido, até o dia 30/6/2025, no Transfere Gov, o relatório de gestão parcial ou final da emenda e que nenhum relatório de gestão tenha sido inserido antes do recebimento, por parte da municipalidade, do ofício de requisição do TCU, entende-se que se deve fazer determinação ao Município de Guararema/SP acerca da necessidade de retificação da ocorrência, firmando prazo para atendimento.

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202415810016, repassada ao Município de Guararema/SP, exercício de 2024.

[CRITÉRIOS]

- art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.

- Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

[EVIDÊNCIAS]

- peça 17.

[CAUSAS]

- Desconhecimento da norma: a equipe responsável pela gestão da transferência especial no município pode não ter tido conhecimento da publicação da IN-TCU 93/2024 ou de suas exigências específicas quanto ao relatório de gestão e prazos.

- Falta de capacitação e treinamento: mesmo com o conhecimento da norma, a equipe pode não ter sido devidamente capacitada para elaborar o relatório de gestão conforme os requisitos do art. 3º e seus parágrafos da IN-TCU 93/2024 ou para utilizar a plataforma Transferegov.br.

- Insuficiência de pessoal ou recursos: o município pode ter uma estrutura administrativa limitada, com poucos servidores para lidar com as demandas de prestação de contas, ou falta de recursos (tecnológicos, financeiros) para a correta elaboração e inserção do relatório.

- Deficiências nos Controles Internos: ausência ou ineficácia de procedimentos internos para monitorar os prazos de prestação de contas, designar responsáveis, coletar a documentação necessária e revisar o relatório antes da submissão.



[EFEITOS]

- Comprometimento da transparência e da prestação de contas: a ausência do relatório impede que o TCU, outros órgãos de controle e a sociedade tenham acesso às informações sobre a aplicação dos recursos da Emenda PIX, dificultando a fiscalização e o controle social.
- Risco de irregularidades na aplicação dos recursos: sem o relatório de gestão, não há como verificar se os recursos foram aplicados de acordo com o objeto da emenda, a legislação pertinente e os princípios da administração pública. Isso aumenta o risco de desvio, má gestão ou uso indevido dos recursos.
- Prejuízo à tomada de decisão e ao controle: a falta de informações impede que o TCU e outros órgãos de controle avaliem a conformidade e o desempenho da aplicação dos recursos, dificultando a identificação de problemas e a proposição de melhorias.
- Dificuldade de aferição da efetividade da emenda parlamentar e dos resultados entregues à população beneficiária.
- Dificuldade para avaliação de efetividade: ausência de informações gerenciais.

[ENCAMINHAMENTO]

57. Do exposto, entende-se que se deve **determinar** à Prefeitura Municipal de Guararema/SP, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, da Emenda 202415810016, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

B) Realização de cotação de preço junto a possíveis fornecedores no lugar da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

58. A partir da análise do Pregão Eletrônico (PE) 10/2024, referente à Emenda 202415810016, pode-se constatar que a Prefeitura Municipal de Guararema/SP se utilizou apenas de cotação de preços junto aos seguintes fornecedores, como fonte de “pesquisa de preços”, sem realizar consulta a bancos de dados oficiais, ou a outras compras públicas análogas: (i) Indrel – Indústria de Refrigeração Londrinense Ltda. (CNPJ 78.589.504/0001-86); peça 18, p. 33-38), (ii) Fortaleza Real Comércio de Materiais e Manutenção Geral Ltda. (CNPJ 20.661.647/0001-71; peça 18, p. 39-40), (iii) RC Móveis Ltda. (CNPJ 02.377.937/0001-06; peça 18, p. 41-44), (iv) Gnatus Produtos Médicos e Odontológicos Ltda. (CNPJ 09.609.356/0001-00; peça 18, p. 45-46), (v) Medical Produtos Médicos (CNPJ 34.144.531/0001-70; peça 18, p. 47-50), (vi) Med Center Comercial Ltda. (CNPJ 00.874.929/0001-40; peça 18, p. 51-54), (vii) Gigante Recém-Nascido Ltda. (CNPJ 62.413.869/0001-15; peça 18, p. 55-56), (viii) Medical Fast Comércio de Prod. e Equipamentos Médicos Ltda. (CNPJ 13.677.804/0001-71; peça 18, p. 57-58), (ix) Metalúrgica BK Ltda. (CNPJ 08.895.483/0001-41; peça 18, p. 84-95), (x) Lanco Ltda. (CNPJ 00.595.037/0001-00; peça 18, p. 96-107), (xi) Dormed Hospitalar Eireli (CNPJ 01.505.499/0001-51; peça 18, p. 108-113); (xii) Elber Indústria de Refrigeração Ltda. (CNPJ 81.618.753/0001-67; peça 18, p. 114-116); (xiii) C E C Importação e Comércio de Produtos Médicos Ltda – EPP (CNPJ 24.864.422/0001-73; peça 18, p. 499-504 e 528-533); (xiv) Visamed Comércio de Material Hospitalar Ltda. (CNPJ 08.380.296/0001-25; peça 18, p. 505-508 e 526); (xv) Londrimed Produtos Hospitalares Ltda. (CNPJ 32.593.430/0001-50; peça 18, p. 518-519); (xvi) Aline Dalfre Barbieri-ME (CNPJ 30.788.424/0001-23; peça 18, p. 520-521); (xvii) Fisiomédica Produtos e Equipamentos Ltda. (CNPJ 05.118.766/0001-99; peça 18, p. 522-523); (xviii) Oben Comercial Ltda. (CNPJ 37.502.052/0001-76; peça 18, p. 524-525); e (xix) Ursa Comercial Ltda. (CNPJ 26.628.908/0001-38; peça 18, p. 527).

59. Considerando-se a consolidação da legislação relacionada a aquisições públicas de bens comuns, verifica-se que a melhor prática para determinação do preço estimado em processo licitatório envolve a (i) utilização de dados dos sistemas oficiais do governo ou (ii) contratações análogas feitas pela Administração Pública, no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços.



60. *Tal ato ocorreu em desacordo com o que preceitua as leis de aquisições públicas, seja as antigas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, seja a nova, Lei 14.133/2021. O preço estimado é parâmetro de que dispõe a Administração Pública para julgar as ofertas apresentadas nos processos licitatórios e verificar se existem recursos orçamentários suficientes ao pagamento da despesa com a contratação. Ele deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos, e é primordial na busca por economicidade na aquisição pública, conforme preceitua o art. 3º e o art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993, além do art. 5º e art. 11, incisos I e III, da Lei 14.133/2021. A mera cotação direta com empresas fornecedoras, ou o “preço tabelado”, como se fosse o preço “de balcão”, despreza, por exemplo, os efeitos redutores (i) da economia de escala (otimizações logísticas para compras em grandes quantidades) e (ii) de barganha (redução por meio da competitividade entre as empresas que disputam um mesmo contrato, reduzindo suas margens de lucro).*

61. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos julgados a seguir transcritos:*

Voto do Ministro Relator Vital do Rego no Acórdão 3.224/2020-Plenário:

*Outra evidência diz respeito à cotação inicial, que foi realizada somente com dois fornecedores, os quais já eram contratados pela Sesa/AP e vieram a se sagrar vencedores do certame posteriormente. Tal fato está em desacordo com jurisprudência desta Corte, no sentido de que **é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos** (e.g., Acórdão 70/2015-TCU-Plenário, 965/2015-TCU-Plenário, 1.445/2015-TCU-Plenário). (grifo acrescido)*

Acórdão 3.224/2020-Plenário; relatoria do Ministro Vital do Rego:

*9.5. **dar ciência** ao Governo do Amapá, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade, identificada no PE 16/2017, conduzido pela Secretaria de Estado da Saúde do Governo do Estado do Amapá, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: **cotação de preços, realizada pela unidade de compras, sem análise crítica dos preços inexecutáveis ou excessivos apresentados, sem avaliação crítica da condição dos fornecedores e sem utilização de outras fontes e parâmetros de avaliação dos preços de mercado**, mesmo com diversos alertas da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá sobre as falhas nos procedimentos adotados, com violação do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e em desacordo com jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.108/2007-TCU-Plenário; (grifos acrescidos)*

Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

1.7. Dar ciência ao Departamento de Polícia Federal das seguintes falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 6/2013, para que sejam adotados controles internos visando prevenir a ocorrência de casos semelhantes:

*1.7.1. o orçamento estimado elaborado foi realizado consultando-se apenas propostas de fornecedores, contrariando a jurisprudência do TCU no sentido de que, **na elaboração dos orçamentos estimativos na fase de planejamento das contratações e nos estudos para eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas**, a exemplo de outros contratos em execução na Administração Pública e de atas de registro de preços, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados, a exemplo dos Acórdãos 1.375/2007-TCU-Plenário, 2.479/2009-TCU-Plenário, 265/2010-TCU-Plenário e 280/2010-TCU-Plenário; (grifos acrescidos)*

Ementa e Voto do Ministro Relator Bruno Dantas no Acórdão 527/2020-TCU-Plenário:

*De acordo com a jurisprudência mais recente deste Tribunal, **considera-se válida a utilização do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (BPS) como referência de preços para a aquisição de medicamentos** e, conseqüentemente **para fins de quantificação de superfaturamento e sobrepreço**, desde que balizada por critérios adequados, que aproximem a pesquisa da contratação analisada.*

(...)

*Em todos os precedentes mais recentes desta Corte sobre o tema, a exemplo dos acima citados, **a utilização do BPS, desde que balizada por critérios adequados, que aproximem a pesquisa da contratação analisada, foi considerada válida como referência de preços para a aquisição de medicamentos**, não havendo, atualmente, controvérsia a ser dirimida sobre o tema. (grifos acrescidos)*



62. Assim, a realização de pesquisa de preços para determinação do preço estimado em processo licitatório com respaldo apenas em mera consulta a empresas privadas (cotação) não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 c/c Instrução Normativa 65, de 7 de julho de 2021, da SEGES/ME, atual art. 23, § 1º, da Lei 14.133/2021, que estabelece que deverá ser utilizado, preferencialmente, como fonte de dados os sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, ou contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas, no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços, devendo o gestor municipal apresentar razões de justificativa nos autos em caso de impossibilidade desse procedimento.

Individualização de condutas e culpabilidade

63. Importante ressaltar que a pregoeira responsável pela condução do certame em apreço foi a Sra. **Simone Freire Panegassi**. Consta, inclusive, cópia de e-mail encaminhado por ela a uma empresa, solicitando orçamento para a “abertura de certame licitatório” (peça 18, p. 198). A condução do PE 10/2024 com base apenas em meras cotações de preços junto a fornecedores privados, deu causa à irregularidade aqui apontada.

64. É razoável afirmar que seria esperado que a responsável pela elaboração da pesquisa de preço tivesse ciência da obrigatoriedade de realizar a pesquisa de preços na forma prescrita pelo inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 (atual art. 23 da Lei 14.133/2021) e determinada na jurisprudência do Tribunal (subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

65. Consta também dos autos o parecer jurídico, datado de 20/2/2024 (peça 18, p. 259-267), da lavra do Sr. **Anderson Moreira Bueno**, então Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP, que consignou que a fase preparatória do certame se encontrava em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e opinou, ao final, pela possibilidade jurídica do prosseguimento do PE 10/2024. Dessa forma, omitiu-se quanto à flagrante irregularidade na pesquisa de preços do PE 10/2024, por estar em desacordo ao art. 37, caput, da CRFB/1988 (princípio de economicidade), ao inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 (atual art. 23 da Lei 14.133/2021), assim como à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1). Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

66. Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão legal expressa do procedimento a ser adotado para a realização da pesquisa de preços de mercado que subsidia licitação pública. Portanto, a conduta dos responsáveis distanciou-se largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé.

[OBJETOS]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202415810016, repassada ao município de Guararema/SP, exercício de 2024.

[CRITÉRIOS]

- art. 3º e o 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993.
- art. 5º e o 11, incisos I e III, da Lei 14.133/2021; e art. 23 caput e § 1º da mesma lei.
- subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.
- subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego.
- subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro.

[EVIDÊNCIAS]

- peça 18, p. 33-116.

[CAUSA]

- Falta de utilização de fontes oficiais de pesquisa de preços, pois a prefeitura utilizou cotações de preços junto a fornecedores, ignorando bancos de dados oficiais como o Painel de Preços, o Banco de Preços em Saúde ou contratações similares realizadas por outros órgãos públicos.



[EFEITO]

- Perda da economicidade e inadequação dos preços finais estimados, tendo em vista que a ausência de uma pesquisa de preços adequada pode resultar na aquisição de bens e serviços por valores superiores aos praticados no mercado, violando o princípio da economicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal.

- Possibilidade de responsabilização dos agentes públicos pela condução dos processos licitatórios, homologação de certames e pela emissão de pareceres jurídicos, podendo ser responsabilizados por ato de improbidade administrativa, conforme previsto na Lei 8.429/1992.

[ENCAMINHAMENTO]

67. Em vista do exposto, deve-se propor a **audiência** dos responsáveis a seguir elencados, a fim de que apresentem, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pela realização de cotação de preço junto a possíveis fornecedores no lugar da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas, relativamente ao Pregão Eletrônico (PE) 10/2024, no qual foram utilizados recursos provenientes da Transferência Especial destinada ao município de Guararema/SP, objeto da **Emenda Parlamentar 202415810016**:

a) Responsável 1: Sra. **Simone Freire Panegassi** (CPF 391.550.038-00), então pregoeira do município de Guararema/SP.

Conduta 1: solicitar orçamento para a abertura de certame licitatório junto a fornecedores privados e dar encaminhamento ao PE 10/2024 com base apenas em cotações de preços, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: ao ter solicitado orçamento para a abertura de certame licitatório junto a fornecedores privados e dar encaminhamento ao processo licitatório apenas com base em cotações de preços, deu causa à irregularidade apontada.

b) Responsável 2: Sr. **Anderson Moreira Bueno** (CPF 255.692.158-75), então Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP.

Conduta 2: emitir, na condição de Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP, parecer jurídico consignando que a fase preparatória do certame se encontrava em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e ter opinado, ao final, pela possibilidade jurídica do prosseguimento do PE 10/2024.

Nexo de causalidade 2: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base apenas em cotação de preço junto a fornecedores privados, ao invés da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas.

IV - CONCLUSÃO

68. A auditoria realizada no município de Guararema/SP teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar **202415810016**, classificada como transferência especial (Emenda PIX), vinculada ao Plano de Ação 09032024-071012/2024. Os exames evidenciaram a ocorrência de impropriedades e irregularidades relacionadas (i) à prestação de informações no Transferegov.br; e (ii) à condução do Pregão Eletrônico 10/2024. Em conjunto, os achados indicam fragilidades nos controles internos do ente beneficiário e desconformidades em relação às normas que regem a execução e a transparência das transferências especiais da União.

69. — Quanto ao **Achado A**, verificou-se que o município não inseriu o relatório de gestão, parcial ou total, da transferência especial na plataforma Transferegov.br, agindo, assim, em desacordo com as exigências estabelecidas na regulamentação. Tal ausência de registro prejudica o acompanhamento da execução dos recursos e reduz a transparência na prestação de contas das transferências especiais. Propõe-se, portanto, determinar à Prefeitura de Guararema a retificação do ocorrido, no prazo fixado.

70. Relativamente ao **Achado B**, verificou-se, da análise do Pregão Eletrônico 10/2024, que a Prefeitura Municipal de Guararema/SP se utilizou apenas de mera cotação de preços junto a



fornecedores como fonte de “pesquisa de preços”, sem realizar consulta a bancos de dados oficiais ou de outras compras públicas análogas, em afronta ao normativo aplicável. Propõe-se, portanto, realização de audiência dos responsáveis, para apresentação de razões de justificativa respeitantes ao procedimento impróprio.

71. Diante do exposto, conclui-se que a execução dos recursos da **Emenda 202415810016** apresentou falhas relevantes na gestão dos procedimentos administrativos associados à aplicação dos valores transferidos. Os achados revelam a necessidade de adoção de medidas de responsabilização e aperfeiçoamento institucional propostas no relatório, bem como o acompanhamento das providências decorrentes, para assegurar maior regularidade, transparência e eficiência, como também economicidade, na gestão dos recursos públicos federais transferidos mediante emendas parlamentares.

V – INFORMAÇÕES ADICIONAIS

72. Conforme mencionado no parágrafo 42 deste relatório, foi realizada inspeção in loco, no dia 23/4/2026, em alguns órgãos da Prefeitura de Guararema/SP, com o objetivo de verificar a existência e as condições dos seguintes bens, previamente selecionados, de forma amostral, e adquiridos com recursos da emenda parlamentar objeto da presente auditoria:

Quadro 1 – Bens auditados

Item e Descrição	Quantidade
13-Audiômetro	01
31-Cadeira odontológica	05
44-Colposcópio binocular	01
57-Emissões otoacústicas	01
71-Impedanciômetro	01
93-Monitor fetal cardiotocógrafo	04
94-Monitor multiparâmetro	02

73. De acordo com o documento de peça 31, intitulado “excerto da inspeção”, foi possível concluir que os bens fiscalizados foram “efetivamente localizados e encontram-se instalados e em adequado uso pelo Prefeitura Municipal, em consonância com os objetivos pactuados e em benefício ao cidadão”.

VI - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

74. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

74.1. **constituir processo apartado de Representação**, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, da irregularidade pertinente à Transferência Especial destinada ao Município de Guararema/SP, objeto da Emenda Parlamentar 202415810016, autorizando-se, desde logo, a promoção das **audiências**, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis a seguir elencados, em função da irregularidade cometida: (parágrafos 58 a 67 deste relatório)

a) **Irregularidade**: realização de cotação de preço junto a possíveis fornecedores no lugar da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas, relativamente ao Pregão Eletrônico (PE) 10/2024.

b) **Responsável 1**: Sra. **Simone Freire Panegassi** (CPF 391.550.038-00), então pregoeira do Município de Guararema/SP.

Conduta 1: solicitar orçamento para a abertura de certame licitatório junto a fornecedores privados e dar encaminhamento ao PE 10/2024 com base apenas em cotações de preços, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: ao ter solicitado orçamento para a abertura de certame licitatório junto a fornecedores privados e dar encaminhamento ao processo licitatório apenas com base em cotações de preços, deu causa à irregularidade apontada.

c) **Responsável 2**: Sr. **Anderson Moreira Bueno** (CPF 255.692.158-75), então Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP.



Conduta 2: emitir, na condição de Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP, parecer jurídico consignando que a fase preparatória do certame se encontrava em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e ter opinado, ao final, pela possibilidade jurídica do prosseguimento do PE 10/2024.

Nexo de causalidade 2: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base apenas em cotação de preço junto a fornecedores privados, ao invés da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas.

*74.2. **determinar à Prefeitura Municipal de Guararema/SP, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202415810016, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854. (parágrafos 52 a 57 deste relatório)***

74.3.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos ao Município de Guararema/SP, em 2023 e 2024, por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, conhecidas como “emendas PIX”, para aquisição de medicamentos, materiais e suprimentos médico-hospitalares.

2. Preliminarmente, esclareço que a presente fiscalização foi realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, mediante o qual este Tribunal aprovou o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, objeto do TC 023.001/2025-9.

3. O referido Plano Especial foi elaborado em atendimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário desta Corte, em 18/11/2025, decorrente da decisão exarada pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, que estabeleceu regras para conferir mais rastreabilidade, transparência e controle aos recursos de emendas parlamentares.

4. Conforme o entendimento manifestado na ADPF 854/DF, o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas relativas às transferências especiais deve seguir os mesmos parâmetros aplicáveis às transferências com finalidade definida.

5. Assim, a competência para fiscalizar e aprovar essas contas recai sobre o Tribunal de Contas da União (TCU), sem prejuízo da atuação colaborativa dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Além disso, compete à Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizar a execução das referidas emendas, enquanto à Polícia Federal (PF) cabe investigar os eventuais ilícitos praticados com esses recursos.

6. Nesse sentido, este Tribunal, em conjunto com outros órgãos, elaborou a Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, de 8/10/2025, por meio da qual os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão (prestação de contas) e com a fiscalização das transferências especiais realizadas no período de 2020 a 2024.

7. O TCU e a CGU, especificamente, assumiram a responsabilidade de entregar ao Supremo Tribunal Federal, **até 30/6/2026**, os resultados das auditorias realizadas, conforme cronograma estabelecido na referida nota técnica.

8. Diante do compromisso assumido com o STF, e visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, de modo que as transferências especiais cumpram seus objetivos e beneficiem efetivamente a população, esta Corte de Contas, com base no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais então aprovado, planejou 24 auditorias de conformidade, em 84 objetos, agrupados em cinco categorias, relacionadas na figura a seguir.

Categoria	Objetos	Coordenação Técnica
I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares	16	AudSaúde
II – Outras aquisições de bens	15	AudContratações
III – Contratações e locações	18	AudContratações
IV – Eventos culturais e esportivos	23	AudTCE
V – Obras Públicas	12	AudUrbana e AudElétrica
TOTAL	84	

9. Os 84 objetos auditados foram distribuídos em 24 processos, cuja relatoria foi atribuída aos Ministros desta Corte conforme regra de sorteio estabelecida na Resolução-TCU 346/2022 (a relação de todos os processos autuados consta do TC 023.001/2025-9, peça 16, p. 2).

10. Coube a este Ministro relatar os nove processos referentes às fiscalizações realizadas na categoria “compras de materiais e suprimento médico-hospitalares”. Ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por sua vez, compete a relatoria do processo de consolidação dos resultados de cada uma das auditorias integrantes das cinco categorias mencionadas.

11. Consoante a metodologia apresentada no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, como “objetos de auditoria” foram selecionados municípios em vez de emendas parlamentares, tendo em vista que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um ente federado e abranger diversas categorias de despesa. Os critérios para seleção dos municípios encontram-se detalhados no TC 023.001/2025-9 (peça 3).

12. Para realização dos trabalhos, adotou-se a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), segundo à qual o planejamento das fiscalizações é centralizado, a execução, descentralizada, e os resultados são consolidados em um relatório.

13. Convém ressaltar, também, a participação das Secretarias do TCU (SECs) localizadas nos estados em que houve municípios selecionados como objeto de auditoria, como, por exemplo, no presente caso, a Secretaria do TCU no Estado de São Paulo.

14. As SECs participaram das etapas de planejamento e execução das fiscalizações, oferecendo contribuições relacionadas ao conhecimento da realidade local, notadamente quanto às características socioeconômicas do território do ente fiscalizado, bem como facilitando a interlocução com os respectivos gestores municipais (peça 24).

15. Visando a permitir a identificação de situações semelhantes nos municípios auditados e a facilitar a consolidação dos resultados, foram elaboradas, de forma padronizada, as matrizes de planejamento e de possíveis achados, as quais foram utilizadas pelas equipes de auditoria em todas as fiscalizações.

16. Assim, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos das transferências especiais recebidas pelos municípios auditados, foram efetuadas as seguintes questões de auditoria:

Parte I – Rastreabilidade

1. A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?



Parte II – Execução Financeira

2. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

Parte III – Licitação e Contratação

4. A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução Física e Contratual

5. A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

17. Feita essa breve contextualização, passo a relatar a auditoria objeto destes autos.

18. O Município de Guararema/SP tem população estimada de 31.236 habitantes, tendo uma densidade demográfica de 115,34 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 240,816 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,731. A distância até a capital, São Paulo, é de cerca de 82 km (1h30), pela rodovia federal BR-116, ou pela rodovia estadual SP-070/SP-066, em direção a São José dos Campos/SP.

19. Foi prevista a transferência, ao Município de Guararema/SP, proveniente da emenda **202415810016**, de recurso federal no valor de **R\$ 757.729,28** (peça 21, p. 5), referente ao código de Plano de Ação **9032024-071012/2024**, conforme detalhado na tabela:

Tabela 1 – Dados da Emenda Parlamentar

N. EMENDA PARLAMENTAR	META	DESCRIÇÃO META	VALOR DA META (R\$)
202415810016	Meta 4	Equipamentos médicos hospitalares (*)	757.729,28

Obs.: (*) equipamentos como: impedanciômetro, colposcópio binocular, audiômetro, aparelho de emissões otoacústicas, cadeira odontológica, monitor fetal cardiotocógrafo, monitor multiparâmetro etc.

20. A tabela a seguir apresenta o montante de recurso recebido pelo Município de Guararema/SP, por meio dessa emenda:

Tabela 2 – Dados da Ordem Bancária

ORDEM BANCÁRIA	DATA DE CRÉDITO	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO
2024OB005515	4/7/2024	5.000.000,00	peça 16, p. 1

Fonte: Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União.

21. O volume de recursos fiscalizados no montante de **R\$ 757.729,28** refere-se ao valor recebido, em 2024, pelo Município de Guararema/SP, a título de emenda individual de transferência especial 202415810016, relacionado à Meta 4 do Plano de Ação 9032024-071012/2024. O restante do valor de R\$ 5 milhões da ordem bancária 2024OB005515 são referentes às demais metas do mencionado Plano de Ação.

22. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2017) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009).

23. A metodologia específica, que resultou na seleção deste município, bem como na forma de realização desta auditoria, cuja execução se deu (i) inicialmente de forma remota, mas contou, também, (ii) com inspeção *in loco*, realizada em 23/4/2026, diante da necessidade técnica identificada supervenientemente, com o objetivo de verificar a existência e as condições de bens previamente selecionados de forma amostral (peças 22 a 24), incluindo ainda (iii) o uso de matrizes padronizadas (de planejamento e de potenciais achados), foi concebida pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc/Segecex/TCU), constando melhor detalhada no “Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais (Emendas PIX) de 2020 a 2024”, parte integrante do relatório que fundamentou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar

Rodrigues). Além disso, em virtude da limitação de tempo para realização da auditoria, não foram executados os procedimentos relacionados à pesquisa de preços.

24. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1ª) A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

2ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

4ª) A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

5ª) A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

25. Verificou-se que o município não inseriu o relatório de gestão, parcial ou total, da transferência especial na plataforma Transferegov.br, agindo, assim, em desacordo com as exigências estabelecidas na regulamentação. Tal ausência de registro prejudica o acompanhamento da execução dos recursos e reduz a transparência na prestação de contas das transferências especiais. Propõe-se, portanto, determinar ao Município de Guararema a retificação do ocorrido, no prazo fixado.

26. Constatou-se, da análise do Pregão Eletrônico 10/2024, que o Município de Guararema/SP se utilizou apenas de mera cotação de preços junto a fornecedores como fonte de “pesquisa de preços”, sem realizar consulta a bancos de dados oficiais ou de outras compras públicas análogas, em afronta ao normativo aplicável. Propõe-se, portanto, realização de audiência dos responsáveis, para apresentação de razões de justificativa respeitantes ao procedimento impróprio.

27. Cumpre registrar que para as demais questões não foram identificados achados.

28. Conforme mencionado no relatório, foi realizada inspeção *in loco*, no dia 23/4/2026, em alguns órgãos do Município de Guararema/SP, com o objetivo de verificar a existência e as condições dos seguintes bens, previamente selecionados, de forma amostral, e adquiridos com recursos da emenda parlamentar objeto da presente auditoria:

Quadro 1 – Bens auditados

Item e Descrição	Quantidade
13-Audiômetro	01
31-Cadeira odontológica	05
44-Colposcópio binocular	01
57-Emissões otoacústicas	01
71-Impedanciômetro	01
93-Monitor fetal cardiotocógrafo	04
94-Monitor multiparâmetro	02

29. De acordo com o documento de peça 31, intitulado “excerto da inspeção”, foi possível concluir que os bens fiscalizados foram “efetivamente localizados e encontram-se instalados e em adequado uso pelo Município, em consonância com os objetivos pactuados e em benefício ao cidadão”.

30. Diante do exposto, conclui-se que a execução dos recursos da **Emenda 202415810016** apresentou falhas na gestão dos procedimentos administrativos associados à aplicação dos valores transferidos. Os achados revelam a necessidade de adoção de medidas com vistas a avaliar a responsabilização e incentivar o aperfeiçoamento institucional propostas no relatório, bem como o acompanhamento das providências decorrentes, para assegurar maior regularidade, transparência e eficiência, como também economicidade, na gestão dos recursos públicos federais transferidos mediante emendas parlamentares.

31. Por fim, entendo oportuno dar conhecimento da deliberação deste Tribunal ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Tribunal de



Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP) e ao Ministério Público Federal (MPF) para que, no âmbito de suas atribuições, adotem as medidas que entenderem cabíveis.

32. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1540/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.297/2026-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Prefeitura Municipal de Guararema/SP; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Atenção Primária à Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Guararema/SP, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202415810016, definida como emenda individual de transferência especial, de indicação do Deputado Federal Jefferson Campos, relacionada ao código do Plano de Ação 9032024-071012/2024.

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. constituir processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, da irregularidade pertinente à Transferência Especial destinada ao Município de Guararema/SP, objeto da Emenda Parlamentar 202415810016, autorizando-se, desde logo, a promoção das audiências, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis a seguir elencados, em função da realização de cotação de preço junto a possíveis fornecedores no lugar da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas, relativamente ao Pregão Eletrônico (PE) 10/2024:

9.1.1. Simone Freire Panegassi (CPF 391.550.038-00), então pregoeira do Município de Guararema/SP;

9.1.1.1. conduta 1: solicitar orçamento para a abertura de certame licitatório junto a fornecedores privados e dar encaminhamento ao PE 10/2024 com base apenas em cotações de preços, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

9.1.1.2. nexa de causalidade 1: ao ter solicitado orçamento para a abertura de certame licitatório junto a fornecedores privados e dar encaminhamento ao processo licitatório apenas com base em cotações de preços, deu causa à irregularidade apontada.

9.1.2. Anderson Moreira Bueno (CPF 255.692.158-75), então Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP;



9.1.2.1. conduta 2: emitir, na condição de Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos de Guararema/SP, parecer jurídico consignando que a fase preparatória do certame se encontrava em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e ter opinado, ao final, pela possibilidade jurídica do prosseguimento do PE 10/2024;

9.1.2.2. nexos de causalidade 2: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base apenas em cotação de preço junto a fornecedores privados, ao invés da devida pesquisa de preços referenciais junto a plataformas oficiais da administração pública ou a outras compras públicas.

9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Guararema/SP, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda 202415810016, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

9.3. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, com o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria, ao Ministério da Saúde, ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), ao Ministério Público Federal (MPF), ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1540-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 008.894/2026-4

Natureza(s): Consulta

Órgão/Entidade: Conselho Regional de Fonoaudiologia 7ª Região (rs)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA. CREFONO/RS. INDAGAÇÃO SOBRE A LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DE SEGURO DE VIDA EM GRUPO PARA EMPREGADOS COM BASE EM ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DO CONSULENTE. NÃO CONHECIMENTO. JURISPRUDÊNCIA SEDIMENTADA DO TCU QUANTO À FALTA DE



AMPARO LEGAL AO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO A EMPREGADOS DE CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. CIÊNCIA À CONSULENTE E AOS CONSELHOS FEDERAIS.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Conselho Regional de Fonoaudiologia da 7ª Região/Rio Grande do Sul (CRF/RS) acerca da legalidade da contratação de seguro de vida em grupo para seus empregados, no contexto do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT 2025/2026).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 4 a 6):

(...)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. *A consulta não preenche os requisitos de admissibilidade dos art. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista que os presidentes de conselhos de fiscalização profissional não estão entre os legitimados para submeter consultas ao tribunal, o expediente trata de caso concreto e não foi instruída com os requisitos formais previstos no §1º do art. 264 do RI/TCU.*

3. *Não obstante ser inadmissível, considerando a recorrência do tema em consultas ao tribunal, não passíveis de conhecimento em razão da ilegitimidade dos consulentes e incompleta instrução dos expedientes, a título de orientação e esclarecimento sobre a matéria, é possível examinar a jurisprudência já consolidada pelo TCU acerca da matéria, cuja evolução revela orientação reiterada no sentido da irregularidade dessas despesas quando custeadas com recursos arrecadados pelos conselhos profissionais.*

4. *O Acórdão 98/2000-TCU-Plenário, apreciou a prestação de contas anual do Conselho Regional de Psicologia da 6ª Região (CRP/SP), ocasião em que o MP/TCU consignou que "não restam dúvidas quanto à falta de amparo legal para tal despesa", referindo-se ao custeio, com recursos do próprio conselho, de seguro de vida em grupo para seus beneficiários. O acórdão, ao acolher a manifestação do parquet, reforçou a premissa de que, ainda que as receitas dos conselhos decorram de anuidades e não haja transferência de recursos do Tesouro Nacional, isso não desnatura o caráter público dessas verbas. Assim, anuidades e contribuições para fiscais têm natureza tributária e pertencem ao patrimônio público, submetendo-se ao princípio da legalidade, exigindo autorização legal expressa para qualquer vantagem ou benefício concedido.*

5. *Na sequência, o Acórdão 1.386/2005-TCU-Plenário consolidou entendimento sobre a matéria, tendo o Tribunal considerado irregular: (i) a contratação de seguro de vida em grupo; (ii) a concessão dessa vantagem mediante negociação coletiva; e (iii) o custeio do benefício com recursos da entidade de fiscalização profissional. Nesse precedente, o TCU afastou a tese de que a instituição do benefício constituiria mera política remuneratória discricionária dos dirigentes do conselho e assentou que as entidades integrantes da administração pública indireta estão submetidas ao princípio da legalidade, não podendo instituir vantagens sem autorização normativa específica.*

6. *Esse entendimento foi aprofundado no Acórdão 1.201/2008-TCU-Plenário, em que o TCU determinou ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) que se abstivesse de: renovar contratos de seguro de vida para conselheiros; renovar contratos de seguro de vida para empregados; incluir seguro de vida em acordos coletivos; e prorrogar contratos vigentes dessa natureza. O voto condutor assentou como fundamento os fatos de que: (i) os conselheiros exercem função pública delimitada em lei; (ii) não podem receber vantagens sem previsão legal específica; e (iii) empregados de conselhos profissionais igualmente não podem receber seguro de vida custeado pela entidade sem autorização normativa. O acórdão enfrentou e rejeitou o argumento de que o regime celetista dos empregados autorizaria a aplicação plena da autonomia negocial coletiva, afirmando a prevalência do princípio da legalidade sobre a autonomia privada coletiva quando o custeio recai sobre recursos públicos.*



7. Posteriormente, no Acórdão 2.466/2008-TCU-Plenário, proferido em sede recursal, o Tribunal manteve o entendimento firmado no Acórdão 1.201/2008-TCU-Plenário, consolidando a jurisprudência de que o seguro de vida pago pelos conselhos constitui despesa irregular, tendo destacado que tais despesas podem ensejar glosa, determinação de cessação do pagamento, responsabilização e ressarcimento ao erário. O voto do acórdão registrou que a matéria já havia sido apreciada reiteradamente pelo TCU e novamente ressaltou que despesas dessa natureza são passíveis de devolução pelos responsáveis, mencionando como exemplo o Acórdão 2.381/2004-TCU-2ª Câmara, proferido em TCE instaurada contra o CREA/GO.

8. Mais adiante, o Acórdão 78/2010-TCU-Plenário voltou a reafirmar a orientação da Corte em caso relacionado ao Confea, tendo o tribunal determinado a suspensão do pagamento de seguro de vida em grupo ao presidente, conselheiros e empregados, estabelecendo que eventual manutenção do benefício deveria ocorrer exclusivamente às expensas dos próprios beneficiários, caso houvesse interesse deles. O julgamento reforçou novamente a impossibilidade de custeio do benefício com recursos dos conselhos profissionais.

9. Desse conjunto de precedentes é possível extrair que o entendimento consolidado do TCU foi construído sobre os seguintes fundamentos centrais: a) os recursos arrecadados pelos conselhos profissionais possuem natureza pública; b) tais entidades submetem-se ao princípio da legalidade estrita; c) **benefícios como seguro de vida em grupo dependem de autorização legal específica; d) acordos ou convenções coletivas não possuem aptidão para criar despesas sem respaldo normativo;** e) despesas desvinculadas diretamente da atividade fiscalizatória tendem a ser consideradas irregulares; f) a manutenção desses pagamentos pode ensejar responsabilização pessoal dos gestores e devolução dos valores ao erário.

10. Embora os precedentes mencionados reflitam entendimentos firmados pelo TCU há vários anos, enquanto o Tribunal não for novamente provocado por meio de consulta que preencha os requisitos de admissibilidade do RI/TCU ou mediante outro instrumento legítimo de controle externo apto a ensejar reexame da matéria, prevalece a jurisprudência existente sobre o tema. Portanto, até o momento presente, os entendimentos consolidados nos acórdãos acima representam a orientação jurisprudencial do TCU acerca da **ilegalidade do custeio de seguro de vida em grupo por parte dos conselhos de fiscalização profissional**.

11. Para além da jurisprudência do TCU, também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) ratifica a inviabilidade da contratação do benefício com recursos parafiscais dos conselhos, uma vez que o regime celetista não afasta a necessidade de obediência do princípio da legalidade estrita.

12. O STF, no julgamento da ADI 1.717/DF, declarou inconstitucional a transformação dos conselhos de fiscalização em pessoas jurídicas de direito privado, firmando que tais entidades são autarquias especiais, de direito público, exercendo poder de polícia típico do Estado. Ao reconhecer essa natureza autárquica e o caráter tributário das contribuições parafiscais arrecadadas, assentou que suas verbas integram o patrimônio público, de modo que se sujeitam ao princípio da legalidade estrita do art. 37, caput, da CF/1988.

13. Nesse cenário, não há espaço para que dirigentes instituem, por ato próprio ou negociação coletiva, despesas sem autorização normativa explícita. Essa premissa foi reforçada pelo entendimento, também do STF, de que as anuidades dos conselhos constituem contribuições de interesse de categoria profissional, espécie do gênero tributo, conforme o art. 149 da CF/1988. Em decorrência, os valores arrecadados não pertencem aos dirigentes nem à categoria profissional, devendo ser destinados exclusivamente ao cumprimento das finalidades institucionais. Destinação diversa, incluindo o custeio de benefício extrapolando o que a lei autoriza, configura desvio de finalidade e viola o princípio da afetação das receitas públicas.

14. Complementarmente, no julgamento da ADC 36, o STF declarou a constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, que permite a contratação de empregados dos conselhos pelo regime da CLT. Entretanto, essa decisão não implicou que possam exercer plenamente a autonomia negocial privada, uma vez que o Supremo autorizou o regime celetista para a relação de trabalho, mas não



afastou as restrições jurídico-públicas incidentes sobre o gasto da receita parafiscal. Ou seja, o regime celetista não afasta a legalidade estrita. Enquanto as relações entre o conselho e seus empregados se regulam, em larga medida, pela CLT, a destinação das receitas parafiscais continua regida pelo direito público. Assim, ainda que a CLT admita a concessão de seguro de vida como benefício privado negociado, a sua aplicação à realidade dos conselhos profissionais esbarra no limite da autorização legal para o gasto de recursos de natureza tributária.

15. *Além disso, plausível notar que os conselhos de fiscalização profissional possuem finalidade legalmente definida: fiscalizar o exercício das profissões regulamentadas, proteger a sociedade de práticas irregulares e manter o registro dos profissionais habilitados. O custeio de benefícios de seguro de vida para empregados e dirigentes é despesa estruturalmente estranha ao objeto institucional, pois não contribui, sequer indiretamente, para a atividade fiscalizatória que justifica a compulsoriedade da contribuição parafiscal. O caráter compulsório da contribuição paga pelo profissional é juridicamente justificado pela contrapartida de serviço público de fiscalização, de modo que não há fundamento jurídico para que essa arrecadação financie benefícios de natureza estritamente pessoal, destinados aos próprios gestores e empregados da entidade.*

16. *Por fim, cabe consignar que é comum os conselhos que pretendem contratar seguro de vida em grupo invocarem dois argumentos principais: (i) o caráter celetista dos empregados, que tornaria aplicável a plena autonomia negocial coletiva da CLT; e (ii) a negociação por meio de Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho (ACT/CCT) como forma de legitimação do benefício. Ambos devem ser refutados. Quanto ao primeiro, porque já evidenciado que o regime celetista não afasta a legalidade estrita quanto à destinação de recursos públicos. Quanto ao segundo porque, embora o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tenha reconhecido que o contrato de seguro de vida previsto em norma coletiva vincula-se ao contrato de trabalho, possuindo natureza trabalhista (TST, 7ª Turma), isso não elide o problema central de que os conselhos pretendem custear a vantagem, que tem caráter pessoal, com receita parafiscal sobre a qual incidem os limites do direito administrativo, independentemente do instrumento trabalhista. A ausência de lei autorizativa não é suprida pelo instrumento de negociação coletiva, qualquer que seja a denominação que se lhe atribua, e o custeio do benefício com verba do conselho configura irregularidade passível de responsabilização.*

17. *Por todo o exposto, não obstante a inadmissibilidade da consulta, considerando a recorrência do tema, a jurisprudência já consolidada pelo TCU acerca da matéria, a ciência desta unidade técnica de que conselhos regionais fazem a contratação irregular dessas despesas custeando seguros com recursos públicos, sugere-se o encaminhamento desta instrução e do acórdão proferido aos conselhos federais de fiscalização profissional, para divulgação e orientação aos respectivos regionais acerca da matéria. Ademais, a contratação e/ou a manutenção do pagamento irregular do benefício tem o potencial de resultar em dispêndios elevados em universo expressivo de entidades (cerca de 557 organizações atualmente).*

18. *Tal providência revela-se pertinente diante da constatação de que esta não é a primeira consulta recentemente formulada ao TCU sobre o tema por conselhos regionais, as quais vêm deixando de ser conhecidas em razão da ausência de legitimidade dos presidentes dessas entidades para provocar o TCU em sede de consulta. O cenário, entretanto, indica a existência de dúvida recorrente em todo o sistema acerca da possibilidade de contratação de seguro de vida em grupo custeado pelas entidades.*

19. *A comunicação formal do entendimento jurisprudencial já consolidado pelo TCU aos federais, para fins de orientação institucional uniforme aos regionais, mostra-se medida eficiente, preventiva e consentânea com os princípios da segurança jurídica, da economicidade e da boa governança administrativa,*

20. *Nesse contexto, sem prejuízo da observância dos requisitos regimentais de inadmissibilidade para consultas, é medida de eficiência, agilidade e economia, visando evitar a reiteração de contratações irregulares, informar sobre o entendimento jurisprudencial desta Corte sobre a ilegalidade do custeio de seguro de vida em grupo em favor de empregados e dirigentes com recursos das entidades, aos conselhos federais de fiscalização, com recomendação de que promovam*



ampla divulgação e orientação aos respectivos regionais, atuando o Tribunal de forma orientativa, esclarecedora e preventiva, em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade, ao mesmo tempo induzindo a governança e a melhoria da Administração.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
 - a) *não conhecer a consulta por não atender os requisitos de admissibilidade dos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU;*
 - b) *informar aos Conselhos Federais de Fiscalização Profissional, com recomendação de que promovam ampla divulgação e orientação aos respectivos regionais, de que o entendimento jurisprudencial consolidado deste Tribunal considera irregular, com recursos das entidades, o custeio de seguro de vida em grupo em favor de empregados e dirigentes, conforme assentado, entre outros, nos Acórdãos-TCU-Plenário 98/2000, 1.386/2005, 1.201/2008, 2.466/2008 e 78/2010, esclarecendo que a contratação ou a manutenção de tais seguros em desacordo com esse entendimento pode ensejar a responsabilização dos responsáveis;*
 - c) *encaminhar a presente instrução e o acórdão que vier a ser proferido aos Conselhos Federais de Fiscalização Profissional e ao Conselho Regional de Fonoaudiologia do Rio Grande do Sul (CRF/RS);*
 - d) *encerrar os autos, nos termos do art. 250, inc. I, c/c art. 169, inc. V, do RI/TCU.*
3. *Em parecer complementar, o Auditor-Chefe endossou a proposta formulada na instrução precedente, aduzindo as seguintes considerações:*
2. *O Tribunal já assentou, em precedente de idêntica natureza – consulta formulada por presidente de conselho regional de farmácia, não conhecida por ilegitimidade subjetiva do consulente –, que a relevância da matéria, o potencial positivo de padronização de condutas e a redução de futuras demandas processuais justificam providências deliberativas que transcendem o mero arquivamento, a exemplo das discussões travadas no TC 034.440/2016-0, que resultou no Acórdão 1.565/2017-TCU-Plenário (relator Benjamin Zymler).*
3. *A recorrência de expedientes análogos ao atual, encaminhados ao TCU por presidentes de conselhos profissionais – todos inadmitidos por ausência de legitimidade ativa ou de instrução adequada – evidencia que o desconhecimento da jurisprudência consolidada desta Corte sobre o tema é amplo e sistêmico. Soma-se a isso o fato de que esta unidade de auditoria, no desenvolvimento de suas atividades regulares de fiscalização, tem ciência de que existem regionais que mantêm contratações de seguro de vida em grupo, custeadas com recursos da entidade, em dissonância com os entendimentos firmados, por absoluto desconhecimento ou desconsideração da jurisprudência.*
4. *Ademais, como também apontado na instrução antecedente, a contratação e/ou a manutenção do pagamento do benefício tem o potencial de resultar em elevados gastos irregulares em universo expressivo de entidades, cuja fiscalização pontual não se mostra neste momento viável, eficiente ou econômica, tampouco ágil. Nesse contexto, a comunicação formal do entendimento jurisprudencial já consolidado pelo TCU aos conselhos federais e orientação institucional aos regionais, mostra-se medida eficiente, preventiva e consentânea com a função orientadora do Tribunal, prevenindo a repetição de expedientes inadmissíveis, uniformizando a informação e reduzindo possível prática de contratações potencialmente irregulares.*
5. *Diante disso, manifestando integral concordância com a proposta antecedente, submeto os autos à deliberação do relator.*

É o Relatório.

VOTO



Trata-se de consulta formulada pela Presidente do Conselho Regional de Fonoaudiologia da 7ª Região/Rio Grande do Sul (CRF/RS) acerca da legalidade da contratação de seguro de vida em grupo para seus empregados, no contexto do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT 2025/2026).

2. O feito foi instruído pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Governo e Inovação (AudGestãoInovação), que, em preliminar, anotou o não atendimento às condições regimentais para conhecimento da consulta, por ausência de legitimidade da signatária e por se tratar de caso concreto.

3. Não obstante, ao considerar que indagações similares já foram dirigidas a este Tribunal por outros conselhos de fiscalização profissional e que a matéria de fundo é objeto de jurisprudência uniforme, a unidade técnica, em posições uniformes, considerou oportuno informar à entidade interessada e aos conselhos federais acerca da ausência de amparo legal para o custeio, por conselhos de fiscalização profissional, de despesas com seguro de vida em grupo a seus funcionários.

4. Passo a decidir.

5. De fato, o pleito não atende aos requisitos de admissibilidade. Os presidentes de conselhos de fiscalização profissional não se inserem no rol de legitimados a formular consultas perante esta Corte de Contas, nos termos do art. 264 do nosso Regimento Interno (RITCU), e a indagação formulada assenta-se em circunstância concreta, em que o conselho busca avaliar a viabilidade de cláusula pretendida em acordo coletivo de trabalho (ACT 2025/2026), em fase de negociação (“exigência sindical para inclusão do benefício em ACT; peça 3, pág. 1), hipótese que colide com as disposições do art. 265 do RITCU, *verbis*:

Art. 265. O relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

6. Nessa esteira, endosso a proposição da unidade instrutiva quanto ao não conhecimento da consulta.

7. De outra banda, considero pertinente, para fins pedagógicos, seja informado aos conselhos federais de fiscalização profissional, para divulgação entre seus jurisdicionados, acerca da interpretação dada à matéria por este Tribunal, no sentido da ausência de amparo legal ao custeio da despesa indicada.

8. Conforme bem anotado na instrução coligida no Relatório, a base de jurisprudência desta Corte de Contas coleciona vários acórdãos convergentes quanto à ausência de amparo legal a despesas com seguro de vida de empregados de conselhos de fiscalização profissional. Nesse sentido, a instrução do feito destaca os seguintes acórdãos, todos do Plenário: 98/2000 (relator: Ministro Substituto José Antônio Barreto de Macedo), 1.386/2005, 1.201/2008 (relator: Ministro Substituto André de Carvalho), 2.466/2008-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler) e 78/2010-Plenário (relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

9. Cumpre destacar que, conforme anotado no Relatório, a fundamentação do Acórdão 1.201/2008-Plenário “enfrentou e rejeitou o argumento de que o regime celetista dos empregados autorizaria a aplicação plena da autonomia negocial coletiva, afirmando a prevalência do princípio da legalidade sobre a autonomia privada coletiva quando o custeio recai sobre recursos públicos”.

10. Nessa esteira, a instrução conclui, com acerto, que:

o entendimento consolidado do TCU foi construído sobre os seguintes fundamentos centrais: a) os recursos arrecadados pelos conselhos profissionais possuem natureza pública; b) tais entidades submetem-se ao princípio da legalidade estrita; c) benefícios como seguro de vida em grupo dependem de autorização legal específica; d) acordos ou convenções coletivas não possuem aptidão para criar despesas sem respaldo normativo; e) despesas desvinculadas diretamente da atividade fiscalizatória tendem a ser consideradas irregulares; f) a manutenção desses pagamentos pode ensejar responsabilização pessoal dos gestores e devolução dos valores ao erário.

11. Assim, ancorado nas análises coligidas no Relatório e aqui resumidas, endosso a proposta da unidade técnica, no sentido de não conhecer da consulta, mas informar aos Conselhos Federais de Fiscalização Profissional, com recomendação de ampla divulgação e orientação aos respectivos



regionais, que a jurisprudência consolidada deste Tribunal considera irregular o custeio de seguro de vida em grupo com recursos das entidades em favor de empregados e dirigentes (Acórdãos-TCU-Plenário 98/2000, 1.386/2005, 1.201/2008, 2.466/2008 e 78/2010, entre outros).

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1541/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.894/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Fonoaudiologia 7ª Região (RS).
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela Presidente do Conselho Regional de Fonoaudiologia da 7ª Região/Rio Grande do Sul (CRF/RS) acerca da legalidade da contratação de seguro de vida em grupo para seus empregados, no contexto de Acordo Coletivo de Trabalho.

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 nos termos dos arts. 264 e 265 do Regimento Interno deste Tribunal, não conhecer da consulta, por ausência de legitimidade do subscritor;
- 9.2 informar aos Conselhos Federais de Fiscalização Profissional, com recomendação de ampla divulgação e orientação aos respectivos regionais, que a jurisprudência consolidada deste Tribunal considera irregular o custeio de seguro de vida em grupo com recursos das entidades em favor de empregados e dirigentes (Acórdãos-TCU-Plenário 98/2000, 1.386/2005, 1.201/2008, 2.466/2008 e 78/2010, entre outros);
- 9.3 dar ciência deste Acórdão ao Conselho Regional de Fonoaudiologia da 7ª Região/Rio Grande do Sul (CRF/RS) e aos Conselhos Federais de Fiscalização Profissional, informando que o teor principal de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1541-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário
TC 004.862/2026-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Município de Cajazeiras/PB; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Atenção Primária à Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. RECURSOS DE EMENDAS INDIVIDUAIS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL (EMENDAS PIX). NÃO INSERÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO NA PLATAFORMA TRANSFEREGOV.BR. FALHA NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS. CRIAÇÃO DE PROCESSO APARTADO PARA A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, o Relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (peça 35), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica e da titular da Secretaria do TCU no estado de São Paulo (peças 36, 37 e 38).

“I - Apresentação

1. *Este relatório refere-se à auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202427110008, definida como emenda individual de transferência especial, popularmente conhecida como Emenda PIX, de indicação do Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro, relacionada ao seguinte código do Plano de Ação: 09032024-071344/2024.*
2. *Esta auditoria [realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues] provém de decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em 2/12/2024, na ADPF 854-DF; e, por meio da Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão e a fiscalização das transferências especiais criadas nos anos 2020 a 2024.*
3. *De acordo com o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, que embasou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, foram selecionadas as seguintes categorias para compor o objeto das fiscalizações, a saber: (i) compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; (ii) outras aquisições de bens; (iii) contratações e locações; (iv) eventos culturais e esportivos; e (v) obras públicas.*
4. *A categoria de objeto que ficou a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) foi a compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.*

II – Introdução



II.1 – Deliberação que originou o trabalho

5. *Em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 023.001/2025-9), realizou-se a presente auditoria de conformidade, com o objetivo de comprovar a execução do objeto previsto no plano de ação elaborado pelo ente recebedor dos recursos; e/ou verificar a regular utilização dos recursos, segundo a Constituição Federal, a Lei de Licitações e Contratos e outros diplomas legais ou infralegais aplicáveis.*

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1 – Emendas parlamentares e alocação de recursos para ações e serviços públicos do SUS

6. *As emendas parlamentares consistem em propostas de modificação no orçamento anual, apresentadas, no âmbito do Congresso Nacional, por deputados federais e senadores durante o processo de análise e votação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nos termos do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), podem ser incluídas emendas no projeto de lei orçamentária anual (LOA), desde que compatíveis com o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e com indicação dos recursos necessários para sua execução.*

7. *Por meio dessas emendas, os parlamentares têm a oportunidade de direcionar parte dos recursos públicos para áreas específicas, atendendo interesses regionais ou promovendo políticas públicas de relevância. Atualmente, as emendas parlamentares são classificadas em três categorias principais:*

d) *Emendas Individuais (RP-6):* *são propostas feitas por um único parlamentar, com o intuito de atender demandas específicas de sua base eleitoral ou apoiar projetos que ele considere prioritários. Elas podem ser de dois tipos: (i) as emendas individuais com finalidade definida, que são aquelas em que os recursos destinados pelo parlamentar devem obrigatoriamente ser vinculados a projetos ou programas específicos, garantindo que o uso das verbas seja previamente determinado e direcionado para finalidades específicas; e (ii) as emendas individuais de transferência especial, popularmente conhecidas como “Emendas PIX” (em alusão ao sistema de pagamentos do Banco Central), criadas pela Emenda Constitucional (EC) 105, permitem o repasse direto de recursos do orçamento federal para estados, Distrito Federal e municípios, sem a necessidade de vinculação a projetos ou programas específicos, desde que respeitem condições como a destinação de pelo menos 70% para despesas de capital e a proibição de uso para encargos da dívida, despesas com pessoal e encargos sociais;*

Emendas de Bancada (ou Coletiva) (RP-7): *essas emendas são apresentadas por um grupo de parlamentares, geralmente representando uma mesma região ou partido político, e têm como objetivo atender a interesses coletivos, como projetos regionais ou de impacto mais amplo; e*

e) *Emendas de Comissão (RP-8):* *elaboradas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, essas emendas refletem os debates realizados no âmbito das comissões e sugerem a alocação de recursos para áreas ou projetos específicos.*

8. *Importante ressaltar que até 2022, existiam as emendas de relator-geral (RP-9), que davam ao parlamentar relator da Lei Orçamentária Anual (LOA) o direito de incluir emendas que precisavam ser priorizadas pelo Executivo. Essa prática foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014 em 2022.*

9. *A partir da Emenda Constitucional 86, de 17/3/2015, que incluiu o § 9º ao art. 166 da Constituição para instituir o chamado orçamento impositivo em relação às emendas individuais, tornou-se obrigatória a execução de até 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União para atender às emendas individuais, sendo metade desse montante destinado a ações e serviços públicos de saúde. Ainda, segundo o § 10 do mesmo artigo, também introduzido pela EC 86, a execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, inclusive custeio, deve ser computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198 da CRFB/1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.*



10. *Essa reforma constitucional representou a transformação das emendas individuais de instrumento autorizativo em dispositivo de execução obrigatória, fortalecendo a atuação parlamentar na definição de prioridades regionais, com especial impacto sobre as políticas de saúde.*

11. *Posteriormente, a EC 100, de 26/6/2019, ampliou esse modelo ao estender a obrigatoriedade de execução também às emendas de bancada estadual, que são apresentadas coletivamente pelos parlamentares de um mesmo estado ou região, alterando o § 12 do art. 166 da Constituição.*

12. *Com o advento da EC 126, de 21/12/2022, alterou-se a redação do § 9º do art. 166 da CRFB/1988, estabelecendo que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual devem ser aprovadas no limite de 2% da RCL do exercício anterior ao do envio do projeto, devendo a metade ser dirigida para ações e serviços públicos de saúde. No caso das emendas de bancada, não se estabeleceu a obrigatoriedade de execução de qualquer parcela em ações e serviços de saúde, mas, sim, limite máximo de 50% do montante reservado para essa modalidade, por força do disposto no § 6º, art. 13 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024.*

13. *Conforme estudo da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, tem-se verificado contínua ampliação da participação proporcional das emendas parlamentares nas transferências discricionárias de recursos da União para estados e municípios, passando de R\$ 9,6 bilhões (34,9% do total), em 2017, para R\$ 31,1 bilhões (49,4 % do total), em 2023 (Greggianin, Eugênio et al. Estudo Técnico n. 06/2023. Emendas Parlamentares e Políticas Públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. p. 8). Essa tendência reproduz-se nas transferências para a função saúde no mesmo período.*

14. *As modificações constitucionais relativas à garantia de recursos e à obrigatoriedade de execução têm resultado em crescente representatividade das emendas parlamentares no conjunto dos recursos federais alocados às despesas com ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse contexto, destaca-se o crescimento na alocação de recursos de emendas aos municípios para financiamento do custeio da atenção especializada em saúde e da atenção primária à saúde por intermédio de emendas parlamentares.*

15. *Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do total de recursos alocados a essas áreas, mais de 86,7% em média, no período de 2019 a 2023, foram destinados ao financiamento de despesas de custeio (Vieira, Fabiola Sulpino. Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde. Brasília, DF: Ipea, 2024. p. 30).*

16. *Ainda segundo análise do Ipea, a desigualdade na distribuição de valores por habitante repassados aos municípios tem sido grande, verificando-se tendência de crescimento dos repasses de custeio para municípios de menor porte populacional. Os repasses per capita têm apresentado proporcionalidade inversa ao tamanho da população desses municípios e, concomitantemente, há entes municipais que não receberam qualquer recurso de emendas para essa finalidade nos exercícios de 2019 a 2024 (Cavalcanti, Filipe Matheus Silva. Financiamento do SUS e emendas parlamentares: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024. Brasília, DF: Ipea, 2025, p. 31-38).*

17. *Devido ao aumento da participação das emendas impositivas nas despesas com ações e serviços públicos de saúde nos municípios, tem se constatado correspondente diminuição da capacidade do Ministério da Saúde de exercer as funções de macroplanejamento e controle sobre a alocação de recursos para o financiamento de despesas discricionárias da saúde. Nessa vertente, o crescimento do volume de repasses de emendas não vem sendo acompanhado por adequada e suficiente regulamentação e implementação de procedimentos e controles que assegurem o indispensável alinhamento às políticas de saúde, bem como a transparência, a rastreabilidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos.*

18. *Esse panorama tem ensejado o agravamento de riscos à conformidade da execução orçamentária e financeira das transferências oriundas de emendas, conforme evidenciam múltiplos*



trabalhos realizados por esta Corte de Contas e outros órgãos de controle interno e externo, bem como por notícias recentes veiculadas na imprensa nacional. Eleva-se, igualmente, o desafio de garantir o acesso universal e igualitário a ações e serviços públicos de saúde em contexto de crescentes desafios de financiamento do SUS e de desigualdades socioeconômicas inter-regionais e intrarregionais.

II.2.2 – Decisões do Supremo Tribunal Federal em ações constitucionais (ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e ADPF 854) e nova disciplina normativa da execução de emendas parlamentares

19. O STF, no âmbito de ações de controle de constitucionalidade, vem reconfigurando profundamente a sistemática de aprovação e execução das emendas parlamentares ao orçamento da União. Pode-se identificar como principal fundamentação o entendimento de que o caráter impositivo da execução das emendas parlamentares ao orçamento da União não pode ser interpretado como cláusula de exceção à incidência do arcabouço normativo regente da gestão orçamentária e financeira de recursos públicos. Consequentemente, impõe-se a implementação de regras e procedimentos que assegurem a estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da transparência.

20. Nessa vertente, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688, 7.695 e 7.697, que tem por objeto as transferências especiais oriundas de emendas parlamentares, o STF firmou conjunto de entendimentos sobre normas e procedimentos que devem ser observados para a execução dessas transferências em consonância com os vetores da transparência e rastreabilidade, destacando-se: (i) a elaboração prévia de plano de trabalho, (ii) a utilização de sistemas oficiais de acompanhamento (como o Transferegov.br), (iii) a adoção de códigos específicos para rastreabilidade e (iv) a movimentação de valores por meio de contas bancárias individualizadas por emenda.

21. No âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854-DF, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 7/6/2021, o STF declarou inconstitucional a sistemática do chamado “orçamento secreto”, decorrente da execução das emendas de relator-geral (RP9) sem critérios objetivos e sem identificação dos parlamentares responsáveis, reconhecendo violação aos princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da CRFB/1988.

22. Decisões subsequentes do atual relator da ADPF 854-DF, Ministro Flávio Dino, exaradas em 2024 e 2025, redefiniram os padrões de transparência e controle na gestão orçamentária e financeira dos recursos alocados por intermédio de emendas ao orçamento, exigindo ajustes nas práticas dos Poderes Legislativo e Executivo, tais como (i) a abertura de contas bancárias específicas, por emenda, para execução dos recursos; (ii) a exigência de aprovação prévia de planos de trabalho; e (iii) a identificação nominal dos autores e beneficiários no Portal da Transparência.

23. Parte do teor dessas deliberações foi incorporado ao ordenamento jurídico mediante a aprovação da Lei Complementar (LC) 210, de 25/11/2024, regulamentada pela Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR 2, de 24/4/2025, que estabeleceram um marco regulatório mais claro para o processo orçamentário nacional, introduzindo prazos, critérios e procedimentos objetivos para a operacionalização de emendas parlamentares ao orçamento da União.

24. Especificamente sobre as condicionantes para execução de emendas parlamentares que destinam recursos ao SUS, em decisão de 10/10/2024, o Ministro Relator Flávio Dino determinou a observância de critérios fixados pelo Ministro da Saúde e pelas comissões intergestores do sistema, bem como a programação anual de saúde, conforme abaixo transcrito:

12. Em relação às **emendas para a área da saúde** (todas as modalidades), doravante a sua destinação **está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs)**, com base no art. 14-A da Lei 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal **PREVIAMENTE** à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC 210/2024. Ademais, **a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida**



na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG). (grifos acrescidos)

25. *Ante as profundas alterações impostas pelas decisões do STF e pela Lei Complementar 210/2024, o Ministério da Saúde incorporou novas regras para as transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) oriundos de emendas parlamentares destinadas ao SUS, no exercício de 2024, por intermédio da Portaria GM/MS 3.283/2024. O normativo foi ratificado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) mediante a Resolução CIT 475, de 11/12/2024.*

26. *Para o exercício de 2025, o Ministério da Saúde incorporou aos seus normativos as regras da Lei Complementar 210/2024, além dos critérios definidos pelo STF nas decisões exaradas na ADPF 854 e na ADI 7.697, bem como as disposições da LDO 2025 (Lei 15.080/2024). Como resultado, editou-se a Portaria GM/MS 6.904, de 28/4/2025, relativa à execução de emendas individuais que destinarem recursos ao SUS, em 2025. Foi expedida, ainda, a Portaria GM/MS 6.928, de 28/5/2025, relativa às emendas de bancada estadual e das comissões do Congresso Nacional e de suas casas.*

II.2.3 – Atuação recente do TCU sobre o tema das Emendas Parlamentares.

27. *Esta Corte de Contas tem exercido o controle externo sobre a conformidade da execução de emendas parlamentares por intermédio da apreciação de processos e realização de fiscalizações abrangendo o planejamento, a transferência e a aplicação de recursos de emendas parlamentares.*

28. *Desse conjunto de ações, merecem destaque os processos de fiscalização a seguir relacionados.*

- TC 018.272/2018-5:

29. *Auditoria de natureza integrada (operacional e conformidade) tendo por objeto avaliar a adequação, a suficiência e a regularidade das emendas parlamentares individuais de natureza impositiva ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.*

30. *O mérito da fiscalização foi apreciado mediante o Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Vital do Rêgo, tendo sido formuladas recomendações ao Congresso Nacional e a diferentes órgãos do Poder Executivo, de aperfeiçoamento de normativos e de instrumentos de gestão de recursos de transferência federais oriundas de emendas parlamentares. Cobra relevo o teor do item da deliberação em atenção, assim vazado:*

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, no sentido de elencar e informar ao Parlamento objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, consideradas ainda, especificamente no caso da saúde, as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012; (destaques acrescidos)

- TC 006.428/2023-1:

31. *Processo relativo à auditoria de conformidade, constituído a partir de solicitação do Congresso Nacional (TC 029.553/2022-9), para verificar a aplicação de recursos de saúde transferidos a municípios do estado do Amazonas por meio de emendas do Relator-Geral (RP9), com indicação de “usuários externos” (não parlamentares), no exercício de 2022.*

32. *Os principais achados da fiscalização foram os seguintes: (1) movimentação de recursos transferidos fora da conta específica do Fundo Municipal de Saúde (FMS); (2) pagamento de pessoal alheio à área da saúde com recursos do FMS; (3) superfaturamento por sobrepreço em processos licitatórios para aquisição de bens; (4) irregularidade na liquidação da despesa; e (6) não apresentação do relatório anual de gestão no prazo regular.*

33. *A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.416/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rego, por intermédio do qual foram formuladas determinação e recomendação ao Ministério da Saúde, visando ao aperfeiçoamento de normativos que disciplinam a gestão de recursos de transferência federais, incluindo as emendas parlamentares, vinculadas à função saúde.*

- TC 024.628/2024-7:



34. Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União descentralizados mediante transferências especiais, abrangendo o período de 1/1/2021 a 30/9/2024, em municípios dos estados do Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Roraima, Rondônia, Goiás, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Amapá.

35. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.271/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antônio Anastasia, tendo sido determinada a constituição de processos apartados para o aprofundamento de apurações de indícios de irregularidades diversas, dentre as quais ganham relevo as seguintes:

- 11) superfaturamento por preços acima dos praticados no mercado e por pagamento sem contraprestação em bens e serviços;
- 12) pagamento de despesas estranhas à finalidade da transferência especial ou inúteis às necessidades da população;
- 13) restrição à competitividade e fraude em licitações;
- 14) movimentação dos recursos da transferência especial em conta corrente não específica;
- e
- 15) falta de elaboração do plano de aplicação dos recursos de transferência especial.

- TC 014.418/2025-8:

36. Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União descentralizados mediante emendas individuais com finalidade definida, abrangendo os anos de 2024 e 2025, nos municípios de Presidente Dutra, Tuntum e Caxias, todos no estado do Maranhão.

37. O relatório de fiscalização ainda não foi apreciado, encontrando-se no gabinete do Ministro Relator Aroldo Cedraz para pronunciamento.

38. Os achados das fiscalizações já apreciadas, conforme sintetizado nos parágrafos anteriores, apontam para a materialização de uma gama de graves riscos à boa e regular aplicação dos recursos transferidos, por força de emendas parlamentares de diversas modalidades, para execução de políticas públicas, inclusive no âmbito do SUS. Dentre os citados, ganham proeminência os achados relativos à falta de planejamento das aplicações, ausência de transparência na movimentação de recursos financeiros e da ocorrência de desvios de finalidade nessas aplicações.

II.2.4 – Informações gerais sobre a transferência de recurso da Emenda Parlamentar 202427110008 ao município auditado.

39. Foi prevista a transferência, ao município de Cajazeiras/PB, proveniente dessa emenda, de recurso federal no valor de R\$ 900.000,00, referente ao código de Plano de Ação n. 09032024-071344/2024, conforme detalhado na tabela infra:

No. Plano de Ação	No. Emenda Parlamentar	Meta	Descrição Meta	Valor da meta (R\$)
09032024-071344/2024	202427110008	1	Pavimentação em vias urbanas do Município	500.000,00
		2	Equipamentos para saúde	400.000,00
TOTAL				900.000,00

40. A tabela a seguir apresenta o montante de recurso recebido pelo município de Cajazeiras/PB, por meio dessa emenda:

Tabela 1 – Recursos de emenda parlamentar da saúde transferidos ao município

ORDEM BANCÁRIA	DATA DE CRÉDITO	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO
2024OB005915	4/7/2024	900.000,00	peça 12, p. 3

Fonte: Portal de Transferências Especiais do Transferegov.

41. Constitui objeto deste relatório somente a meta 2, detalhada na tabela do item 39, voltada à aquisição de equipamentos de saúde, no valor de R\$ 400.000,00. A meta 1, destinada à pavimentação em vias urbanas do Município, será tratada no TC 004.724/2026-7.

II.2.5 – Informações gerais sobre o município auditado:



42. O município de Cajazeiras/PB tem população estimada de 66.585 habitantes, tendo uma densidade demográfica de 112,38 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 562.703 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,679.

II.3 – Metodologia utilizada

43. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2017) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009).

II.3.1 – Seleção dos municípios e objetos de controle

44. Na escolha dos municípios que fizeram parte da amostra, e que redundou na seleção do município de Cajazeiras/PB, foram levados em consideração os seguintes critérios de: (i) municípios que receberam emendas PIX, envolvendo o objeto “compras de materiais e suprimentos médico/hospitalar”; (ii) municípios que apresentaram maior valor dessas emendas per capita e os que apresentaram os maiores valores recebidos; e (iii) tentou-se evitar selecionar municípios com alto IDH.

II.3.2 – Execução do trabalho

45. No curso da fase de planejamento, a Equipe de Auditoria elaborou matriz de planejamento que orientou a formulação das questões de auditoria e o desenvolvimento dos respectivos procedimentos.

46. Os trabalhos compreenderam a aplicação de procedimentos de auditoria, incluindo exame documental, conciliação de extratos bancários, dentre outros detalhados na matriz de planejamento.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

47. A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por emenda parlamentar individual de transferência especial e destinados à saúde no município em apreço, especificamente com relação à compra de equipamentos para saúde.

48. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1ª) A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

2ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

4ª) A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

5ª) A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

II.5. Volume de recursos fiscalizados

49. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 400.000,00 e refere-se aos valores recebidos, em 2024, pelo município de Cajazeiras/PB, a título da meta 2 de emenda individual de transferência especial n. 202427110008, segundo demonstrado na tabela do item 39 deste relatório.

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

50. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar (i) aumento da transparência e do controle social acerca da aplicação dos recursos, a partir da publicação do relatório de gestão no Portal Transferegov; (ii) melhoria na forma de atuação do município auditado com relação à elaboração e gestão dos planos de trabalho submetidos à apreciação dos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União – Sigpar; (iii) fornecimento de subsídios para atuação do Supremo Tribunal Federal (STF); e (iv) expectativa de controle.

III. Achados de auditoria

III.1. Ausência de Relatório de Gestão parcial e/ou final.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]



51. De acordo com o art. 3º, e seus parágrafos, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, o ente federado em apreço deveria ter elaborado o relatório de gestão, mesmo que parcial, e ter inserido esse documento na plataforma Transferegov.br, nos termos que se seguem:

Art. 3º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá elaborar relatório de gestão, que será inserido na plataforma Transferegov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos.

§ 1º O relatório de gestão referido no caput deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

§ 2º O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto, assim como detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, de modo a evidenciar o cumprimento do disposto nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, e será acompanhado das seguintes informações e documentos:

I - documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos procedimentos legais;

II - contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;

III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;

IV - instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e

V - declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal. (grifos acrescidos)

52. A partir do exame feito no painel do TransfereGov para a Emenda 202427110008 (Código do Plano de Ação 09032024-071344/2024), pode-se constatar que o município em apreço não apresentou o respectivo relatório de gestão parcial ou final (peça 12, p. 6), conforme segue:

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: 09032024-071344 / 2024
Beneficiário: 08.923.971/0001-35 - MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS (PB)

Programa: 09032024
Emenda Parlamentar: 202427110008-AGUIBALDO RIBEIRO

Situação do Plano de Ação: Ciente
Situação do Plano de Trabalho: Legado ADPF 854 STF / NT - TCU

Dados Básicos **Dados Orçamentários** **Plano de Trabalho** **Análises** **Relatório Gestão** **Extrato Bancário**

Total de Custo R\$ 0,00	+	Total de Investimento R\$ 900.000,00	=	Total do Plano de Ação R\$ 900.000,00
Executado de Custo R\$ 0,00	+	Executado de Investimento R\$ 0,00	=	Executado do Plano de Ação R\$ 0,00

Período de Execução: 36 meses
01/01/2025 - 01/01/2028

IN TCU nº 93/2024: O relatório de gestão deverá ser inserido, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos.

Lista de Relatórios de Gestão

Data do Relatório	Tipo	Executor	Valor Executado	Valor Pendente	Situação	Ações
Nenhum item encontrado						

[Voltar](#)

Fonte: [https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/71344/relatorio-ges tao](https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/71344/relatorio-ges%20tao); acesso em 25/3/2026 às 13h19'.

53. Importante ressaltar que, nos termos da IN-TCU 93/2024, o município de Cajazeiras/PB deveria inserir, até o dia 30/6/2025, no TransfereGov, o relatório de gestão parcial, e não o fez.

54. Nesse ponto, deve-se trazer a lume o teor do “Comunicado n. 33 - Planos de trabalho das transferências especiais - 2020 a 2024”, da lavra do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, publicado, no sistema TransfereGov.br, no dia 25/9/2025, no sentido de informar que os Planos de Trabalho das transferências especiais, realizadas entre os anos de 2020 e 2024, foram atualizados naquele sistema com a nova situação: “Legado ADPF 854 STF / NT – TCU”, em virtude da dispensa de análise prévia dos Planos de Trabalho, por parte dos órgãos setoriais da União, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854,



mas destacou que essa nova situação não dispensa os entes beneficiários da obrigação de registrar, no TransfereGov.br, as informações sobre a execução dos recursos recebidos e o plano de trabalho (ver <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2025/comunicado-no-33-planos-de-trabalho-das-transferencias-especiais-202020132024>; acesso em 3/3/2026, às 14h30').

[OBJETOS]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202427110008, repassada ao município de Cajazeiras/PB, exercício de 2024.

[CRITÉRIOS]

- art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.

- Decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

[EVIDÊNCIAS]

- tela do painel Transferegov.br (peça 12, p. 6)

[CAUSAS]

- Desconhecimento da norma (IN-TCU 93/2024): a equipe responsável pela gestão da transferência especial no município pode não ter tido conhecimento da publicação da IN-TCU 93/2024 ou de suas exigências específicas quanto ao relatório de gestão e prazos.

- Falta de capacitação e treinamento: mesmo com o conhecimento da norma, a equipe pode não ter sido devidamente capacitada para elaborar o relatório de gestão conforme os requisitos do art. 3º e seus parágrafos da IN-TCU 93/2024 ou para utilizar a plataforma Transferegov.br.

- Insuficiência de pessoal ou recursos: o município pode ter uma estrutura administrativa limitada, com poucos servidores para lidar com as demandas de prestação de contas, ou falta de recursos (tecnológicos, financeiros) para a correta elaboração e inserção do relatório.

- Deficiências nos Controles Internos: ausência ou ineficácia de procedimentos internos para monitorar os prazos de prestação de contas, designar responsáveis, coletar a documentação necessária e revisar o relatório antes da submissão.

[EFEITOS]

- Comprometimento da transparência e da prestação de contas: a ausência do relatório impede que o TCU, outros órgãos de controle e a sociedade tenham acesso às informações sobre a aplicação dos recursos da Emenda PIX, dificultando a fiscalização e o controle social.

- Risco de irregularidades na aplicação dos recursos: sem o relatório de gestão, não há como verificar se os recursos foram aplicados de acordo com o objeto da emenda, a legislação pertinente e os princípios da administração pública. Isso aumenta o risco de desvio, má gestão ou uso indevido dos recursos.

- Prejuízo à tomada de decisão e ao controle: a falta de informações impede que o TCU e outros órgãos de controle avaliem a conformidade e o desempenho da aplicação dos recursos, dificultando a identificação de problemas e a proposição de melhorias.

- Aplicação de sanções e restrições ao município: o descumprimento da IN-TCU 93/2024 pode levar à aplicação de sanções ao município, como a suspensão de futuras transferências especiais, inclusão em cadastros de inadimplentes (ex: CAUC) e outras restrições.

- Dificuldade na avaliação da efetividade da emenda: sem o relatório, torna-se impossível avaliar se a Emenda PIX atingiu seus objetivos e gerou os resultados esperados para a população.

[ENCAMINHAMENTO]

55. Em vista do aqui exposto, entende-se que se deve determinar à Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão parcial ou final, referente à Emenda 202427110008, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

III.2. Desvio de finalidade na aplicação dos recursos.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]



56. *A Emenda Parlamentar 202427110008, vinculada ao Plano de Ação 09032024-071344/2024, direcionou recursos no montante de R\$ 500.000,00 para pavimentação em vias urbanas do Município de Cajazeiras (meta 1) e de R\$ 400.000,00 para a aquisição de equipamentos de saúde (meta 2). Os recursos transferidos, no valor total de R\$ 900.000,00, foram depositados, em 4/7/2024, na conta corrente 6672047-9, ag. 0040-0, da Caixa Econômica Federal, com envio imediato dos recursos para aplicação automática. (peça 27, p. 1)*

57. *Em análise do extrato bancário da conta acima indicada (peça 27, p. 4 - 12) e dos processos de pagamento apresentados pela Prefeitura de Cajazeiras (peças 30 - 34), verificou-se, no período de 21/10/2024 a 7/04/2025, a realização de transferências, no valor total de R\$ 929.920,03 para a empresa Maxicasa Comércio Construções e Serviços Ltda., CNPJ 03.278.968/0001-72.*

58. *Segundo informação constante do Ofício 197/2026, da Prefeitura Municipal de Cajazeiras, o Plano de Ação 09032024-071344/2024 (Emenda 202427110008) teve seus procedimentos licitatórios realizados por meio da Concorrência 90013/2024 e do Pregão Eletrônico 96004/2025. (peça 13, p. 4)*

59. *Após análise dos procedimentos licitatórios referenciados, verificou-se que a Concorrência 90013/2024 deu origem à assinatura do Contrato 206/2024, firmado com a empresa Maxicasa Comércio Construções e Serviços, tendo por objeto a implantação de pavimentação em paralelepípedos, em diversas ruas do Município de Cajazeiras (peças 16 - 19). Já os procedimentos do Pregão Eletrônico 96004/2025 resultaram na assinatura de contratos para aquisição de equipamentos médicos, de forma a atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Cajazeiras, firmados com as empresas 3S Vision Hospitalar, Biomed Distribuidora Hospitalar, Boipulse Brasil, Dentemed Equipamentos, E Campreguer Comex, Elber Indústria de Refrigeração, KCR Indústria e Comércio de Equipamentos e Moveplast Indústria de Móveis (peças 20 - 25).*

60. *Tendo em vista que a análise dos processos de pagamento do Contrato 206/2024 e dos extratos bancários da conta corrente 6672047-9, ag. 0040-0, da Caixa Econômica Federal, evidenciou que a totalidade dos recursos provenientes da Emenda Parlamentar 202427110008 tiveram como beneficiário final a empresa Maxicasa (peças 27, 30 - 34) e que o Pregão 96004/2025, voltado à aquisição de equipamentos médicos, não gerou nenhum contrato assinado com a referida empresa (peças 20 - 25), concluiu-se que os recursos da Emenda 202427110008, repassados no valor original de R\$ 900.000,00, foram integralmente alocados para a execução de serviços de pavimentação, não obstante o Plano de Ação 09032024-071344/2024 ter direcionado R\$ 400.000,00 (dos R\$ 900.000,00 da Emenda 202427110008) para a consecução da meta 2 do referido plano, voltada à aquisição de equipamentos de saúde.*

61. *De forma a reforçar essa conclusão, consta, dentre as fontes de recursos financeiros relacionadas no Processo 72.2024.SECOP.SEPLAC, no qual realizada a Concorrência 90013/2024, que resultou no Contrato 206/2024 com a empresa Maxicasa, para a execução de serviços de pavimentação de ruas urbanas, a indicação à Emenda Especial Programa 09032024 (peça 16, p. 1). Já o Processo 032.2025.SECOP.SEPLAC, no qual realizado o Pregão 96004/2025, voltado à aquisição de equipamentos médicos, relaciona como fonte única de recursos o Fundo Municipal de Saúde de Cajazeiras (peça 20, p. 1).*

62. *Consta ainda do extrato bancário da conta corrente 6672047-9, ag. 0040-0, da Caixa Econômica Federal, crédito no valor de R\$ 400.000,00, ocorrido em 10/3/2026, correspondente aos recursos originariamente previstos para a meta 2 da Emenda 202427110008, voltada à aquisição de equipamentos de saúde (peça 27, p. 23). Conforme comprovante de TED fornecido pela Prefeitura de Cajazeiras, tais recursos foram provenientes da Conta 3965-9, da Agência 99-X do Banco do Brasil, destinada ao FPM da Prefeitura de Cajazeiras (peça 29). Verificou-se, portanto, a recomposição do valor originalmente alocado na Emenda 202427110008 para a aquisição de equipamentos de saúde na conta específica da emenda.*

63. *A situação ora retratada revela o desvio inicial de finalidade na aplicação de parte dos recursos provenientes da Emenda Parlamentar 202427110008, alocados originariamente para a aquisição de equipamentos de saúde. A documentação apresentada pelo Município de*

Cajazeiras/PB evidenciou que a totalidade dos recursos da emenda foi destinada aos serviços de pavimentação urbana em ruas diversas do Município. Verificou-se, ademais, que a aquisição de equipamentos de saúde, embora não decorrente dos recursos da emenda ora auditada, efetivamente ocorreu, custeada, entretanto, com recursos do Fundo Municipal de Saúde de Cajazeiras. Por fim, o Município de Cajazeiras, realizou, de forma espontânea, a restituição do valor originalmente previsto para a meta 2 da Emenda 202427110008 na conta corrente específica dos recursos, constatação que afasta juízo de dano ao erário.

64. *As transferências especiais caracterizam-se pela transferência direta de recursos da União aos entes subnacionais, com dispensa de convênio ou instrumento congênere. Tal peculiaridade, contudo, não as converte em recursos de livre aplicação, subsistindo condicionantes constitucionais e orçamentárias quanto à sua utilização.*

65. *Frise-se que a vinculação finalística das emendas individuais destinadas a ações e serviços públicos de saúde é de tal relevância que a Constituição estabeleceu percentual mínimo obrigatório de aplicação (art. 166, § 9º).*

66. *A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, disciplinou a vinculação de verbas públicas em seu art. 8º. parágrafo único: 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.*

67. *Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar consulta formulada pelo Congresso Nacional, firmou entendimento no Acórdão 518/2023–TCU–Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, no sentido de que, embora os recursos oriundos de transferências especiais passem a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, permanece obrigatória a observância das condicionantes previstas no art. 166-A da Constituição, inclusive aquelas relacionadas à finalidade da despesa pública. Sob esse fundamento, a Corte de Contas firmou o entendimento, insito no item 9.2.4 daquele aresto, de que a aplicação de recursos de transferência especial em finalidade irregular enseja a instauração de tomada de contas especial:*

*9.2.4. se for verificado o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, o TCU poderá instaurar processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado pelo débito decorrente do desvio para **finalidade irregular** ou da não comprovação da regularidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou o ato infrigente, comissivo ou omissivo. (grifo acrescido)*

68. *Sobre o desvio de finalidade na aplicação de recursos de emenda parlamentar na modalidade transferência especial, deve-se fixar que, não obstante ser de matriz constitucional a impositividade de sua execução, o próprio texto constitucional ressalva a existência de impedimentos de ordem técnica (CRFB, arts. 165, inciso II, § 11, inciso II, e 166, § 13º).*

69. *A definição de impedimento de ordem técnica encontra-se fixada de maneira uniforme nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 2021 a 2025 (Lei 14.116/2020 (LDO 2021; art. 67, caput), Lei 14.194/2021 (LDO 2022; art. 65, caput), Lei 14.436/2022 (LDO 2023; art. 72, caput), Lei 14.791/2023 (LDO 2024; art. 74, caput) e Lei 15.080/2024 (LDO 2025; art. 72, caput, c/c art. 71, § 1º, inciso III), nos seguintes termos: Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.*

70. *Da mesma forma, em todas as leis de diretrizes orçamentárias citadas há previsão de que a incompatibilidade entre o objeto da despesa e a finalidade ou os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo, fixados na emenda parlamentar, constitui impedimento de ordem técnica à sua execução.*

71. *Reiterando essa disciplina normativa, a Lei Complementar 210/2024, art. 10, caput e incisos I e XXII, dispõe que constituem impedimentos de ordem técnica à execução de emenda parlamentar: a) a incompatibilidade do objeto da despesa com a respectiva finalidade ou atributos da*



programação orçamentária; e b) a inobservância dos normativos e orientações aplicáveis à política pública envolvida:

Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:

I - incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;

(...)

XXII - não observância da legislação aplicável ou incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e com os critérios técnicos que a consubstanciam;

(...)

72. Pontue-se, ainda, que, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do supra referido art. 10 da norma sob comento, é dever da área técnica do ente executor identificar e formalizar a existência de qualquer impedimento de ordem técnica à execução da emenda, sob pena de responsabilização:

§ 1º **Caberá à área técnica de cada órgão ou ente executor identificar e formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade.**

§ 2º **Formalizada a identificação de impedimento de ordem técnica, caberá ao órgão ou ente executor da emenda analisá-lo e determinar diligências com vistas a assegurar a execução da emenda parlamentar mediante a regularização do impedimento, sempre que possível.** (destaques acrescidos)

73. Especificamente sobre as condicionantes para execução de emendas parlamentares, de qualquer modalidade, que destinam recursos ao SUS, **em decisão prolatada no âmbito da ADPF 854-DF**, o Ministro Relator Flávio Dino determinou a observância de critérios fixados pelo Ministro da Saúde e pelas comissões intergestoras do sistema, bem como a programação anual de saúde, a ser aferida pelo gestor federal previamente à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC 210/2024.

74. Portanto, a despeito de as emendas parlamentares de transferências especiais da saúde dispensarem a vinculação a objeto específico, como ocorre com os convênios ou instrumentos congêneres, a sua execução orçamentária e financeira está legalmente vinculada à compatibilidade do objeto da despesa com a respectiva finalidade orçamentária, com o planejamento local das ações do SUS, bem como à observância das normas e critérios pertinentes do Ministério da Saúde.

75. Deve-se ressaltar, ainda, que a Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025, que estabeleceu procedimentos e prazos para avaliação dos planos de trabalho relativos às emendas individuais na modalidade Transferência Especial, dos exercícios de 2024 e anteriores, pelos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar previa, no inciso VI do § 1º do art. 2º, como objeto de avaliação do plano de trabalho, a vinculação de todo o montante da transferência especial ao objeto e às suas metas.

76. Decorre desse arcabouço normativo e jurisprudencial que o ente executor, diante de situação impeditiva da execução dos recursos recebidos de emenda de transferência especial, de acordo com a programação orçamentária e o plano de trabalho aprovado, tem o dever de adotar procedimentos com vistas a formalizar a constatação e a sanear o obstáculo. Ao verificar que o objeto inicialmente pretendido ou já indicado não é mais compatível com a finalidade da emenda, o município não pode simplesmente redirecionar os recursos para finalidade diversa. Esse procedimento contraria, além das normas citadas, os **princípios da legalidade orçamentária, da vinculação da despesa pública, da boa-fé e da transparência na execução orçamentária.**

77. Consequentemente, a aplicação de recursos de emenda de transferência especial em despesa incompatível com a finalidade consignada em sua programação orçamentária e em desacordo com o planejamento do SUS e as normas de aplicação do Ministério da Saúde, sem prévia formalização e saneamento da incompatibilidade, configura irregularidade grave por burla (i) à vinculação da despesa à dotação orçamentária respectiva, (ii) à vedação de execução de emenda parlamentar com impedimento técnico e (iii) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos.

III.2.1 Individualização de Condutas e culpabilidade



78. O Sr. José Aldemir Meireles de Almeida (CPF 091.718.434-34), Prefeito de Cajazeiras/PB (exercícios 2021 - 2024), à época do recebimento dos recursos, autorizou a aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar **202427110008** em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, uma vez que o valor de R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação **09032024-071344/2024**, destinado a equipamentos de saúde foi aplicado na **realização de serviços de pavimentação urbana no Município de Cajazeiras, executados mediante o Contrato 206/2024, firmado com a empresa Maxicasa Comércio Construções e Serviços.**

79. É razoável afirmar que seria esperado que o responsável pela execução da Emenda Parlamentar **202427110008** de transferência especial, repassada ao município de Cajazeiras/PB, tivesse ciência de que a aplicação dos recursos em despesas estranhas à finalidade da transferência afronta as normas constitucionais e legais aplicáveis à execução orçamentária e financeira das transferências da União. Com efeito, além da vedação desse procedimento na Lei de Responsabilidade Fiscal, havia previsão legal nas leis de diretrizes orçamentárias, desde 2021, de que a incompatibilidade do objeto com a finalidade da emenda configura impedimento técnico à sua execução.

80. É plausível, portanto, afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou. Há indícios de culpabilidade do referido agente, uma vez que havia vedação expressa em caso de impedimento técnico na legislação vigente à época dos fatos, bem como previsão do procedimento a ser adotado no caso, para saneamento da irregularidade.

81. Portanto, em análise inicial, verifica-se que a conduta do responsável se distanciou largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar, em juízo inicial, grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé. Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018).

82. Embora a situação encontrada revele, a princípio, o descumprimento de parte das disposições da Portaria MGI/MF 2/2025, visto não ter havido alteração do plano de trabalho submetido à apreciação dos órgãos do Sigpar, considera-se que não houve prejuízo na consecução das políticas públicas vinculadas à Emenda **202427110008**, bem como ao atingimento dos objetivos originalmente previstos no plano de trabalho.

[OBJETOS]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. **202427110008**, repassada ao município de Cajazeiras/PB, exercício de 2024.

[CRITÉRIOS]

- art. 2º da Portaria Conjunta MGI/MF 2, de 24/1/2025.

- Decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

[EVIDÊNCIAS]

- extratos bancários conta corrente **6672047-9, ag. 0040-0, da Caixa Econômica Federal (peça 27).**

- processos de pagamento do Contrato 206/2024 (peças 30 - 34).

- Ofício 197/2026, da Prefeitura Municipal de Cajazeiras (peça 13).

- Processo 72.2024.SECOP.SEPLAC, da Prefeitura Municipal de Cajazeiras (peças 16 – 19).

- Processo 032.2025.SECOP.SEPLAC, da Prefeitura Municipal de Cajazeiras (peças 20 – 25).

[CAUSAS]

- Desconhecimento da norma (Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025): a equipe responsável pela gestão da transferência especial no município pode não ter tido conhecimento da publicação da Portaria 2/2025 ou de suas exigências específicas quanto à vinculação de todo o montante da transferência especial ao objeto e às suas metas.

- Falta de capacitação e treinamento: mesmo com o conhecimento da norma, a equipe pode não ter sido devidamente capacitada para adotar os procedimentos cabíveis em caso de alteração do plano de trabalho.



- Insuficiência de pessoal ou recursos: o município pode ter uma estrutura administrativa limitada, com poucos servidores ou falta de recursos (tecnológicos, financeiros) para lidar com as demandas afetas à adequada elaboração dos planos de trabalho.

- Deficiências nos Controles Internos: ausência ou ineficácia de procedimentos internos para garantir a correta vinculação dos recursos previstos no plano de trabalho às reais necessidades do Município. [EFEITOS]

- Comprometimento da transparência e da prestação de contas: a aplicação dos recursos em desacordo com o plano de trabalho ausência do relatório impede que o TCU, outros órgãos de controle e a sociedade tenham acesso às informações sobre a aplicação dos recursos da Emenda PIX, dificultando a fiscalização e o controle social.

- Risco de irregularidades na aplicação dos recursos: a aplicação dos recursos em desacordo com o plano de trabalho aumenta o risco de desvio, má gestão ou uso indevido dos recursos.

- Aplicação de sanções e restrições ao município: o descumprimento da Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025 pode levar à aplicação de sanções ao município, como a suspensão de futuras transferências especiais, inclusão em cadastros de inadimplentes (ex: CAUC) e outras restrições.

- Dificuldade na avaliação da efetividade da emenda: a aplicação dos recursos em desacordo com os objetos vinculados à transferência especial dificulta a avaliação quanto ao atingimento dos objetivos da Emenda PIX e à geração dos resultados esperados para a população. [ENCAMINHAMENTO]

83. Em vista do aqui exposto, deve-se propor **audiência** do seguinte responsável:

Sr. José Aldemir Meireles de Almeida (CPF 091.718.434-34), Prefeito de Cajazeiras/PB (exercícios 2021 - 2024), a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa para a seguinte irregularidade:

Desvio de finalidade na aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008, uma vez que o valor de R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinado a equipamentos de saúde foi aplicado na realização de serviços de pavimentação urbana no Município de Cajazeiras, executados mediante o Contrato 206/2024, firmado com a empresa **Maxicasa**.

Conduta: autorizar a aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência.

Nexo de causalidade: a autorização de destinação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 (R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/202 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência resultou em desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos.

Dispositivos violados: arts. 165, inciso II, § 11; 166, § 13º art. 166-A, inciso I e § 2º, inciso III, da CF/1988, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 a 2025 (Lei 14.116/2020 (LDO 2021), Lei 14.194/2021 (LDO 2022), Lei 14.436/2022 (LDO 2023), Lei 14.791/2023 (LDO 2024) e Lei 15.080-2024 (LDO 2025)

IV. Conclusão

84. A presente auditoria de conformidade, realizada no âmbito da Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, teve por objetivo verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais oriundos de emenda parlamentar individual de transferência especial, destinados à aquisição de equipamentos de saúde, no valor de R\$ 400.000,00.

85. Os trabalhos evidenciaram a ocorrência de inconformidades na gestão dos recursos analisados, notadamente: (i) a ausência de elaboração e inserção do relatório de gestão no sistema Transferegov.br, em desacordo com o art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93/2024; e (ii) a execução inicial dos recursos em objeto diverso daquele previsto no plano de ação, sem a correspondente formalização prévia da alteração do instrumento de planejamento.

86. No que se refere à divergência entre a execução e o plano de ação, verificou-se que, embora os recursos originalmente destinados à aquisição de equipamentos de saúde tenham sido inicialmente direcionados à execução de serviços de pavimentação urbana, o município promoveu a



recomposição integral dos valores na conta específica da emenda, bem como realizou a aquisição dos referidos equipamentos com recursos próprios.

87. *Nesse contexto, não se identificou prejuízo à consecução das políticas públicas associadas à emenda parlamentar, tampouco dano ao erário, tendo em vista que os objetivos originalmente previstos foram integralmente alcançados, ainda que por meio de fonte de financiamento diversa.*

88. *Entretanto, conforme jurisprudência do TCU, considerando que a aplicação de recursos de emenda de transferência especial em despesa incompatível com a finalidade consignada em sua programação orçamentária e em desacordo com o planejamento do SUS e as normas de aplicação do Ministério da Saúde, sem prévia formalização e saneamento da incompatibilidade, configura irregularidade grave, será proposta audiência do gestor responsável.*

89. *Adicionalmente, a não apresentação do relatório de gestão fragiliza os mecanismos de rastreabilidade e controle, reforçando a necessidade de aprimoramento dos controles internos do ente beneficiário, especialmente no que se refere ao acompanhamento da execução e ao cumprimento das obrigações de prestação de contas. De forma a sanar a irregularidade, será proposta a formulação de determinação à Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB.*

V. Proposta de Encaminhamento

90. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

73.1. **determinar** à Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão parcial ou final, referente à Emenda 202427110008, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854; encaminhando ao Tribunal, no mesmo prazo, as informações sobre as providências adotadas;

73.2 *Constituir processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar de Transferência Especial 202427110008, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinada ao Município de Cajazeiras/PB, autorizando-se, desde logo, a promoção da audiência, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, Sr. José Aldemir Meireles de Almeida (CPF 091.718.434-34), Prefeito de Cajazeiras/PB (exercícios 2021 - 2024), a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a seguinte irregularidade, abaixo descrita:*

Irregularidade: *Desvio de finalidade na aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008, uma vez que o valor de R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinado a equipamentos de saúde foi aplicado na realização de serviços de pavimentação urbana no Município de Cajazeiras, executados mediante o Contrato 206/2024, firmado com a empresa Maxicasa.*

Conduta: *autorizar a aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência.*

Nexo de causalidade: *a autorização de destinação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 (R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/202 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência resultou em desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos.*

Dispositivos violados: *arts. 165, inciso II, § 11; 166, § 13º art. 166-A, inciso I e § 2º, inciso III, da CF/1988, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 a 2025 (Lei 14.116/2020 (LDO 2021), Lei 14.194/2021 (LDO 2022), Lei 14.436/2022 (LDO 2023), Lei 14.791/2023 (LDO 2024) e Lei 15.080-2024 (LDO 2025))”*

É o Relatório.

VOTO



Trata-se de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos ao Município de Cajazeiras/PB, em 2023 e 2024, por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, conhecidas como “emendas PIX”, para aquisição de equipamentos médico-hospitalares.

2. Preliminarmente, esclareço que a presente fiscalização foi realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, mediante o qual este Tribunal aprovou o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, objeto do TC 023.001/2025-9.

3. O referido Plano Especial foi elaborado em atendimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário desta Corte, em 18/11/2025, decorrente da decisão exarada pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, que estabeleceu regras para conferir mais rastreabilidade, transparência e controle aos recursos de emendas parlamentares.

4. Conforme o entendimento manifestado na ADPF 854/DF, o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas relativas às transferências especiais deve seguir os mesmos parâmetros aplicáveis às transferências com finalidade definida.

5. Assim, a competência para fiscalizar e aprovar essas contas recai sobre o Tribunal de Contas da União (TCU), sem prejuízo da atuação colaborativa dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Além disso, compete à Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizar a execução das referidas emendas, enquanto à Polícia Federal (PF) cabe investigar os eventuais ilícitos praticados com esses recursos.

6. Nesse sentido, este Tribunal, em conjunto com outros órgãos, elaborou a Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, de 8/10/2025, por meio da qual os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão (prestação de contas) e com a fiscalização das transferências especiais realizadas no período de 2020 a 2024.

7. O TCU e a CGU, especificamente, assumiram a responsabilidade de entregar ao Supremo Tribunal Federal, **até 30/6/2026**, os resultados das auditorias realizadas, conforme cronograma estabelecido na referida nota técnica.

8. Diante do compromisso assumido com o STF, e visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, de modo que as transferências especiais cumpram seus objetivos e beneficiem efetivamente a população, esta Corte de Contas, com base no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais então aprovado, planejou 24 auditorias de conformidade, em 84 objetos, agrupados em cinco categorias, relacionadas na figura a seguir.

Categoria	Objetos	Coordenação Técnica
I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares	16	AudSaúde
II – Outras aquisições de bens	15	AudContratações
III – Contratações e locações	18	AudContratações
IV – Eventos culturais e esportivos	23	AudTCE
V – Obras Públicas	12	AudUrbana e AudElétrica
TOTAL	84	

9. Os 84 objetos auditados foram distribuídos em 24 processos, cuja relatoria foi atribuída aos Ministros desta Corte conforme regra de sorteio estabelecida na Resolução-TCU 346/2022 (a relação de todos os processos autuados consta do TC 023.001/2025-9, peça 16, p. 2).

10. Coube a mim relatar os nove processos referentes às fiscalizações realizadas na categoria “compras de materiais e suprimento médico-hospitalares”. Ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por sua vez, compete a relatoria do processo de consolidação dos resultados de cada uma das auditorias integrantes das cinco categorias mencionadas.

11. Consoante a metodologia apresentada no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, como “objetos de auditoria” foram selecionados municípios em vez de emendas parlamentares, tendo em vista que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um ente federado e abranger diversas categorias de despesa. Os critérios para seleção dos municípios encontram-se detalhados no TC 023.001/2025-9 (peça 3).

12. Para realização dos trabalhos, adotou-se a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), segundo à qual o planejamento das fiscalizações é centralizado, a execução, descentralizada, e os resultados são consolidados em um relatório.

13. Convém ressaltar, também, a participação das Secretarias do TCU (SECs) localizadas nos estados em que houve municípios selecionados como objeto de auditoria, como, por exemplo, no presente caso, a Secretaria do TCU no Estado da Paraíba.

14. As SECs participaram das etapas de planejamento e execução das fiscalizações, oferecendo contribuições relacionadas ao conhecimento da realidade local, notadamente quanto às características socioeconômicas do território do ente fiscalizado, bem como facilitando a interlocução com os respectivos gestores municipais (peça 24).

15. Visando a permitir a identificação de situações semelhantes nos municípios auditados e a facilitar a consolidação dos resultados, foram elaboradas, de forma padronizada, as matrizes de planejamento e de possíveis achados, as quais foram utilizadas pelas equipes de auditoria em todas as fiscalizações.

16. Assim, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos das transferências especiais recebidas pelos municípios auditados, foram efetuadas as seguintes questões de auditoria:

Parte I – Rastreabilidade

1. A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?



Parte II – Execução Financeira

2. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

Parte III – Licitação e Contratação

4. A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução Física e Contratual

5. A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

17. Feita essa breve contextualização, passo a relatar a auditoria objeto destes autos.

18. O município de Cajazeiras/PB tem população estimada de 66.585 habitantes, tendo uma densidade demográfica de 112,38 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 562.703 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,679.

19. Foi prevista a transferência, ao município de Cajazeiras/PB, proveniente dessa emenda de recurso federal no valor de R\$ 900.000,00, referente ao código de Plano de Ação n. **09032024-071344/2024**, conforme detalhado na tabela infra:

2024, conforme detalhado na tabela anexa.				
No. Plano de Ação	No. Emenda Parlamentar	Meta	Descrição Meta	Valor da meta (R\$)
09032024-071344/2024	202427110008	1	Pavimentação em vias urbanas do Município	500.000,00
		2	Equipamentos para saúde	400.000,00
TOTAL				900.000,00

20. A tabela a seguir apresenta o montante de recurso recebido pelo município de Cajazeiras/PB, por meio dessa emenda:

Tabela 1 – Recursos de emenda parlamentar da saúde transferidos ao município

ORDEM BANCÁRIA	DATA DE CRÉDITO	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO
2024OB005915	4/7/2024	900.000,00	peça 12, p. 3

Fonte: Portal de Transferências Especiais do Transferegov.

21. Constitui objeto deste relatório somente a meta 2, detalhada na tabela do item 39, voltada à aquisição de equipamentos de saúde, no valor de R\$ 400.000,00. A meta 1, destinada à pavimentação em vias urbanas do Município, será tratada no TC 004.724/2026-7.

22. As análises realizadas apontaram irregularidades na administração das verbas examinadas, com destaque para: (i) a falta de confecção e de publicação do relatório de gestão na plataforma Transferegov.br, violando o art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93/2024; e (ii) a utilização inicial dos valores em finalidade diferente da estabelecida no plano de ação, sem que houvesse a devida alteração formal prévia no documento de planejamento.

23. Quanto ao desvio em relação ao planejamento inicial, constatou-se que a verba reservada à compra de equipamentos de saúde foi, inicialmente, aplicada em obras de pavimentação urbana. Apesar disso, a prefeitura realizou a recomposição total do saldo na conta bancária vinculada à emenda e adquiriu os aparelhos médicos pretendidos utilizando verbas do próprio tesouro municipal.

24. Diante dessa situação, não restou configurado prejuízo à implementação das políticas públicas vinculadas à emenda parlamentar, nem prejuízo financeiro aos cofres públicos. Isso porque as metas estipuladas no plano original foram atingidas, ainda que custeadas por outra fonte de receita.

25. Contudo, em alinhamento com a jurisprudência do TCU, a destinação de emendas de transferência especial para despesas incompatíveis com o orçamento programado — e em desacordo com as diretrizes do SUS e do Ministério da Saúde, sem regularização prévia — constitui uma falha grave. Por essa razão, acolho a proposta para a instauração de processo apartado para a realização de audiência do gestor responsável.



26. Somado a isso, a omissão do relatório de gestão prejudica a transparência e a fiscalização dos recursos, o que evidencia a urgência de melhorar os mecanismos de controle interno do município, sobretudo na fiscalização dos gastos e no cumprimento dos prazos de prestação de contas. Para corrigir essa omissão, deverá ser expedida determinação ao Município de Cajazeiras/PB.

27. Diante do exposto, conclui-se que a execução dos recursos da **Emenda 202427110008** apresentou falhas na gestão dos procedimentos administrativos associados à aplicação dos valores transferidos. Os achados revelam a necessidade de adoção de medidas com vistas a avaliar a responsabilização e incentivar o aperfeiçoamento institucional propostas no relatório, bem como o acompanhamento das providências decorrentes, para assegurar maior regularidade, transparência e eficiência, como também economicidade, na gestão dos recursos públicos federais transferidos mediante emendas parlamentares.

28. Por fim, entendo oportuno dar conhecimento da deliberação deste Tribunal ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), ao Ministério Público do Estado da Paraíba (MP/PB) e ao Ministério Público Federal (MPF) para que, no âmbito de suas atribuições, adotem as medidas que entenderem cabíveis.

29. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1542/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.862/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Município de Cajazeiras/PB; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Atenção Primária à Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar **202427110008**, definida como emenda individual de transferência especial, popularmente conhecida como Emenda PIX, de indicação do Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro, relacionada ao seguinte código do Plano de Ação: **09032024-071344/2024**.

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. determinar à Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão parcial ou final, referente à Emenda **202427110008**, nos termos do art. 3º da



Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854; encaminhando ao Tribunal, no mesmo prazo, as informações sobre as providências adotadas;

9.2. constituir processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar de Transferência Especial 202427110008, vinculado à meta 2 do Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinada ao Município de Cajazeiras/PB, autorizando-se, desde logo, a promoção da audiência, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, Sr. José Aldemir Meireles de Almeida (CPF 091.718.434-34), Prefeito de Cajazeiras/PB (exercícios 2021 - 2024), a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a seguinte irregularidade, abaixo descrita:

9.2.1. irregularidade: desvio de finalidade na aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar **202427110008**, uma vez que o valor de R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação **09032024-071344/2024**, destinado a equipamentos de saúde foi aplicado na **realização de serviços de pavimentação urbana no Município de Cajazeiras, executados mediante o Contrato 206/2024, firmado com a empresa Maxicasa.**

9.2.2. conduta: autorizar a aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar **202427110008** em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência.

9.2.3. nexos de causalidade: a autorização de destinação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar **202427110008** (R\$ 400.000,00, vinculado à meta 2 do Plano de Ação **09032024-071344/202** em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência resultou em desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos.

9.2.4. dispositivos violados: arts. 165, inciso II, § 11; 166, § 13º art. 166-A, inciso I e § 2º, inciso III, da CF/1988, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 a 2025 (Lei 14.116/2020 (LDO 2021), Lei 14.194/2021 (LDO 2022), Lei 14.436/2022 (LDO 2023), Lei 14.791/2023 (LDO 2024) e Lei 15.080-2024 (LDO 2025);

9.3. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, com o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria, ao Ministério da Saúde, ao Ministério Público do Estado da Paraíba (MP/PB), ao Ministério Público Federal (MPF), ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1542-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.287/2026-2

Natureza: Auditoria de Conformidade.

Órgãos/Entidades: Municípios de Anajatuba/MA; Itinga do Maranhão/MA; Milagres do Maranhão/MA; e Turiaçu/MA.

Representação legal: Eshyley Nicolý Vieira Cavalcante (31121/OAB-MA), representando o Município de Itinga do Maranhão/MA.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. RECURSOS DE EMENDAS INDIVIDUAIS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL (EMENDAS PIX). MUNICÍPIOS DE ANAJATUBA/MA, ITINGA DO MARANHÃO/MA, MILAGRES DO MARANHÃO/MA E TURIAÇU/MA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. MOVIMENTAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS FORA DA CONTA ESPECÍFICA. DESVIO DE FINALIDADE. CONTRATAÇÃO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO RELATIVA ÀS ADESÕES A ATAS DE REGISTRO DE PREÇO. NÃO INSERÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO NA PLATAFORMA TRANSFEREGOV.BR. FORMAÇÃO DE PROCESSOS APARTADOS DE TCE E DE REPRESENTAÇÃO PARA APURAÇÃO DAS IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade para verificar a regularidade da aplicação, pelos municípios de Anajatuba/MA, Milagres do Maranhão/MA, Itinga do Maranhão/MA e Turiaçu/MA, dos recursos federais transferidos, em 2023 e 2024, por meio de emendas individuais de transferência especial (“Emendas PIX”), no montante de R\$ 4.571.194,00, destinados para aquisição de medicamentos, materiais e suprimentos médico-hospitalares.

2. Reproduzo a seguir o teor principal do Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157), elaborado por equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), o qual obteve anuência do corpo diretivo da unidade (peças 158-159).

I - APRESENTAÇÃO

1. *Este relatório refere-se à auditoria de conformidade, realizada nas prefeituras municipais de Anajatuba/MA, Milagres do Maranhão/MA, Itinga do Maranhão/MA, e Turiaçu/MA, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio das emendas parlamentares elencadas abaixo, definidas como emendas individuais de transferência especial, popularmente conhecida como Emenda PIX, que tiveram por objeto a compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares:*

Tabela 7 - Transferências especiais fiscalizadas

Município	Emenda Parlamentar	Plano de Ação	Parlamentar	Valor (R\$)
Anajatuba/MA	202338110004	09032023-031977/2023	Roberto Rocha	4.999.999,00
Itinga do Maranhão/MA	202336880002	09032023-036136/2023	João Marcelo Souza	800.000,00
Milagres do Maranhão/MA	202333930003	09032023-035957/2023	Hildo Rocha	500.000,00
	202444190005	09032024-066393/2024	Márcio Honaiser	550.000,00



Turiação/MA	202443690003	09032024-064961/2024	Fábio Macedo	1.680.737,00

2. Esta auditoria provém de decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em 2/12/2024, na ADPF 854-DF; e, por meio da Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão e a fiscalização das transferências especiais criadas nos anos 2020 a 2024.

3. De acordo com o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, que embasou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, foram selecionadas as seguintes categorias para compor o objeto das fiscalizações, a saber: (i) compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; (ii) outras aquisições de bens; (iii) contratações e locações; (iv) eventos culturais e esportivos; e (v) obras públicas.

4. A categoria de objeto que ficou a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) foi a compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.

II – INTRODUÇÃO

II.1 – Deliberação que originou o trabalho

5. Em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 023.001/2025-9), realizou-se a presente auditoria de conformidade, com o objetivo de comprovar a execução do objeto previsto no plano de ação elaborado pelo ente recebedor dos recursos; e/ou verificar a regular utilização dos recursos, segundo a Constituição Federal, a Lei de Licitações e Contratos e outros diplomas legais ou infralegais aplicáveis.

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1 – Emendas parlamentares e alocação de recursos para ações e serviços públicos do SUS

6. As emendas parlamentares consistem em propostas de modificação no orçamento anual, apresentadas, no âmbito do Congresso Nacional, por deputados federais e senadores, durante o processo de análise e votação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nos termos do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição da República da Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), podem ser incluídas emendas no projeto de lei orçamentária anual (LOA), desde que compatíveis com o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e com indicação dos recursos necessários para sua execução.

7. Por meio dessas emendas, os parlamentares têm a oportunidade de direcionar parte dos recursos públicos para áreas específicas, atendendo interesses regionais ou promovendo políticas públicas de relevância. Atualmente, as emendas parlamentares são classificadas em três categorias principais:

f) Emendas Individuais (RP-6): são propostas feitas por um único parlamentar, com o intuito de atender demandas específicas de sua base eleitoral ou apoiar projetos que ele considere prioritários. Elas podem ser de dois tipos: (i) as **emendas individuais com finalidade definida**, que são aquelas em que os recursos destinados pelo parlamentar devem obrigatoriamente ser vinculados a projetos ou programas específicos, garantindo que o uso das verbas seja previamente determinado e direcionado para finalidades específicas; e (ii) as **emendas individuais de transferência especial**, popularmente conhecidas como “Emendas PIX” (em alusão ao sistema de pagamentos do Banco Central), criadas pela Emenda Constitucional (EC) 105, permitem o repasse direto de recursos do orçamento federal para estados, Distrito Federal e municípios, sem a necessidade de vinculação a projetos ou programas específicos, desde que respeitem condições como a destinação de pelo menos 70% para despesas de capital e a proibição de uso para encargos da dívida, despesas com pessoal e encargos sociais;

Emendas de Bancada (ou Coletiva) (RP-7): essas emendas são apresentadas por um grupo de parlamentares, geralmente representando uma mesma região ou partido político, e têm como objetivo atender a interesses coletivos, como projetos regionais ou de impacto mais amplo; e

g) Emendas de Comissão (RP-8): elaboradas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, essas emendas refletem os debates realizados no âmbito das comissões e sugerem a alocação de recursos para áreas ou projetos específicos.

8. Importante ressaltar que até 2022, existiam as emendas de relator-geral (RP-9), que davam ao parlamentar relator da Lei Orçamentária Anual (LOA) o direito de incluir emendas que precisavam ser priorizadas pelo Executivo. Essa prática foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, em 2022.

9. A partir da Emenda Constitucional 86, de 17/3/2015, que incluiu o § 9º ao art. 166 da Constituição para instituir o chamado orçamento impositivo em relação às emendas individuais, tornou-se obrigatória a execução de até 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União para atender às emendas individuais, sendo metade desse montante destinado a ações e serviços públicos de saúde. Ainda, segundo o § 10 do mesmo artigo, também introduzido pela EC 86, a execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, inclusive custeio (despesa corrente, que mantém o funcionamento da estrutura atual/existente – pessoal, material de consumo, serviço de terceiros, pequenos reparos, no dia a dia-, diferenciando-se da despesa de investimento, que amplia patrimônio/capacidade do sistema de saúde, gerando benefícios no longo prazo), deve ser computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198 da CRFB/1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

10. Essa reforma constitucional representou a transformação das emendas individuais de instrumento autorizativo em dispositivo de execução obrigatória, fortalecendo a atuação parlamentar na definição de prioridades regionais, com especial impacto sobre as políticas de saúde.

11. Posteriormente, a EC 100, de 26/6/2019, ampliou esse modelo ao estender a obrigatoriedade de execução também às emendas de bancada estadual, que são apresentadas coletivamente pelos parlamentares de um mesmo estado ou região, alterando o § 12 do art. 166 da Constituição.

12. Com o advento da EC 126, de 21/12/2022, alterou-se a redação do § 9º do art. 166 da CRFB/1988, estabelecendo-se que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual devem ser aprovadas no limite de 2% da RCL do exercício anterior ao do envio do projeto, devendo a metade ser dirigida para ações e serviços públicos de saúde. No caso das emendas de bancada, não se estabeleceu a obrigatoriedade de execução de qualquer parcela em ações e serviços de saúde, mas, sim, limite máximo de 50% do montante reservado para essa modalidade, por força do disposto no § 6º, art. 13 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024.

13. Conforme estudo da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, tem-se verificado contínua ampliação da participação proporcional das emendas parlamentares nas transferências discricionárias de recursos da União para estados e municípios, passando de R\$ 9,6 bilhões (34,9% do total), em 2017, para R\$ 31,1 bilhões (49,4% do total), em 2023 (Greggianin, Eugênio et al. Estudo Técnico n. 06/2023. Emendas Parlamentares e Políticas Públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. p. 8). Essa tendência reproduz-se nas transferências para a função saúde no mesmo período.

14. As modificações constitucionais relativas à garantia de recursos e à obrigatoriedade de execução têm resultado em crescente representatividade das emendas parlamentares no conjunto dos recursos federais alocados às despesas com ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse contexto, destaca-se o crescimento na alocação de recursos de emendas aos municípios, para financiamento do custeio da atenção especializada em saúde e da atenção primária à saúde, por intermédio de emendas parlamentares.

15. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do total de recursos alocados a essas áreas, mais de 86,7% em média, no período de 2019 a 2023, foram destinados ao financiamento de despesas de custeio, e não de investimentos (Vieira, Fabiola Sulpino. Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde. Brasília, DF: Ipea, 2024. p. 30).



16. Ainda segundo análise do Ipea, a desigualdade na distribuição de valores por habitante repassados aos municípios tem sido grande, verificando-se tendência de crescimento dos repasses de custeio (despesas ordinárias, de manutenção da estrutura existente) para municípios de menor porte populacional, e, portanto, mais carentes de recursos. Os repasses per capita (valor financeiro para cada habitante) têm apresentado proporcionalidade inversa ao tamanho da população desses municípios e, concomitantemente, há entes municipais que não receberam qualquer recurso de emendas para essa finalidade nos exercícios de 2019 a 2024 (Cavalcanti, Filipe Matheus Silva. *Financiamento do SUS e emendas parlamentares: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024*. Brasília, DF: Ipea, 2025, p. 31-38).

17. Devido ao aumento da participação das emendas impositivas nas despesas com ações e serviços públicos de saúde nos municípios, tem se constatado correspondente diminuição da capacidade do Ministério da Saúde (na qualidade de coordenador do Sistema Único de Saúde – SUS) de exercer as funções de macroplanejamento e controle sobre a alocação de recursos para o financiamento de despesas discricionárias da saúde (que se diferenciam das despesas obrigatórias, por permitir uma maior flexibilidade na gestão, se adaptando às realidades locais de saúde, como surtos de doenças, como a dengue, por exemplo). Nessa vertente, o crescimento do volume de repasses de emendas parlamentares não vem sendo acompanhado por adequada e suficiente regulamentação e implementação de procedimentos e controles que assegurem o indispensável alinhamento às políticas de saúde, bem como a transparência, a rastreabilidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos.

18. Esse panorama tem ensejado o agravamento de riscos à conformidade da execução orçamentária e financeira das transferências oriundas de emendas, conforme evidenciam múltiplos trabalhos realizados por esta Corte de Contas e outros órgãos de controle interno e externo, bem como por notícias recentes veiculadas na imprensa nacional. Eleva-se, igualmente, o desafio de garantir o acesso universal e igualitário a ações e serviços públicos de saúde em contexto de crescentes desafios de financiamento do SUS e de desigualdades socioeconômicas inter-regionais e intrarregionais.

II.2.2 – Decisões do Supremo Tribunal Federal em ações constitucionais (ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e ADPF 854) e nova disciplina normativa da execução de emendas parlamentares

19. O STF, no âmbito de ações de controle de constitucionalidade, vem reconfigurando profundamente a sistemática de aprovação e execução das emendas parlamentares ao orçamento da União. Pode-se identificar como principal fundamentação o entendimento de que o caráter impositivo da execução das emendas parlamentares ao orçamento da União não pode ser interpretado como cláusula de exceção à incidência do arcabouço normativo regente da gestão orçamentária e financeira de recursos públicos. Consequentemente, impõe-se a implementação de regras e procedimentos que assegurem a estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da transparência.

20. Nessa vertente, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688, 7.695 e 7.697, que tem por objeto as transferências especiais oriundas de emendas parlamentares, o STF firmou conjunto de entendimentos sobre normas e procedimentos que devem ser observados para a execução dessas transferências em consonância com os vetores da transparência e rastreabilidade, destacando-se: (i) a elaboração prévia de plano de trabalho, (ii) a utilização de sistemas oficiais de acompanhamento (como o Transferegov.br), (iii) a adoção de códigos específicos para rastreabilidade e (iv) a movimentação de valores por meio de contas bancárias individualizadas por emenda.

21. No âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854-DF, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 7/6/2021, o STF declarou inconstitucional a sistemática do chamado “orçamento secreto”, decorrente da execução das emendas de relator-geral (RP9) sem critérios objetivos e sem identificação dos parlamentares responsáveis, reconhecendo



violação aos princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da CRFB/1988.

22. *Decisões subsequentes do atual relator da ADPF 854-DF, Ministro Flávio Dino, exaradas em 2024 e 2025, redefiniram os padrões de transparência e controle na gestão orçamentária e financeira dos recursos alocados por intermédio de emendas ao orçamento, exigindo ajustes nas práticas dos Poderes Legislativo e Executivo, tais como (i) a abertura de contas bancárias específicas, por emenda, para execução dos recursos; (ii) a exigência de aprovação prévia de planos de trabalho; e (iii) a identificação nominal dos autores e beneficiários no Portal da Transparência.*

23. *Parte do teor dessas deliberações foi incorporado ao ordenamento jurídico mediante a aprovação da Lei Complementar (LC) 210, de 25/11/2024, regulamentada pela Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR 2, de 24/4/2025, que estabeleceram um marco regulatório mais claro para o processo orçamentário nacional, introduzindo prazos, critérios e procedimentos objetivos para a operacionalização de emendas parlamentares ao orçamento da União.*

24. *Especificamente sobre as condicionantes para execução de emendas parlamentares que destinam recursos ao SUS, em decisão de 10/10/2024, o Ministro Relator Flávio Dino determinou a observância de critérios fixados pelo Ministro da Saúde e pelas comissões intergestores do sistema, bem como a programação anual de saúde, conforme abaixo transcrito:*

12. Em relação às emendas para a área da saúde (todas as modalidades), doravante a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal PREVIAMENTE à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC 210/2024. Ademais, a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG). (grifos acrescidos)

25. *Ante as profundas alterações impostas pelas decisões do STF e pela Lei Complementar 210/2024, o Ministério da Saúde incorporou novas regras para as transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) oriundos de emendas parlamentares destinadas ao SUS, no exercício de 2024, por intermédio da Portaria GM/MS 3.283/2024. O normativo foi ratificado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) mediante a Resolução CIT 475, de 11/12/2024.*

26. *Para o exercício de 2025, o Ministério da Saúde incorporou aos seus normativos as regras da Lei Complementar 210/2024, além dos critérios definidos pelo STF nas decisões exaradas na ADPF 854 e na ADI 7.697, bem como as disposições da LDO 2025 (Lei 15.080/2024). Como resultado, editou-se a Portaria GM/MS 6.904, de 28/4/2025, relativa à execução de emendas individuais que destinarem recursos ao SUS, em 2025. Foi expedida, ainda, a Portaria GM/MS 6.928, de 28/5/2025, relativa às emendas de bancada estadual e das comissões do Congresso Nacional e de suas casas.*

II.2.3 – Atuação recente do TCU sobre o tema das Emendas Parlamentares.

27. *Esta Corte de Contas tem exercido o controle externo sobre a conformidade da execução de emendas parlamentares por intermédio da apreciação de processos e realização de fiscalizações abrangendo o planejamento, a transferência e a aplicação de recursos de emendas parlamentares.*

28. *Desse conjunto de ações, merecem destaque os processos de fiscalização relacionados ao tema, a seguir relacionados.*

- TC 018.272/2018-5:

29. *Auditoria de natureza integrada (operacional e conformidade) tendo por objeto avaliar a adequação, a suficiência e a regularidade das emendas parlamentares individuais de natureza impositiva ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.*

30. *O mérito da fiscalização foi apreciado mediante o Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Vital do Rêgo, tendo sido formuladas recomendações ao Congresso Nacional e a diferentes órgãos do Poder Executivo, de aperfeiçoamento de normativos e de instrumentos de gestão*



de recursos de transferência federais oriundas de emendas parlamentares. Cobra relevo o teor do item da deliberação em atenção, assim vazado:

*9.1. recomendar ao Ministério da Economia, à **Secretaria Executiva do Ministério da Saúde** e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, **no sentido de elencar e informar ao Parlamento objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas**, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, consideradas ainda, **especificamente no caso da saúde, as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012**; (destaques acrescidos)*

- TC 006.428/2023-1:

31. Processo relativo à auditoria de conformidade, constituído a partir de solicitação do Congresso Nacional (TC 029.553/2022-9), para verificar a aplicação de recursos de saúde transferidos a municípios do estado do Amazonas por meio de emendas do Relator-Geral (RP9), com indicação de “usuários externos” (não parlamentares), no exercício de 2022.

32. Os principais achados da fiscalização foram os seguintes: (1) movimentação de recursos transferidos fora da conta específica do Fundo Municipal de Saúde (FMS); (2) pagamento de pessoal alheio à área da saúde com recursos do FMS; (3) superfaturamento por sobrepreço em processos licitatórios para aquisição de bens; (4) irregularidade na liquidação da despesa; e (6) não apresentação do relatório anual de gestão no prazo regular.

33. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.416/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rego, por intermédio do qual foram formuladas determinação e recomendação ao Ministério da Saúde, visando ao aperfeiçoamento de normativos que disciplinam a gestão de recursos de transferência federais, incluindo as emendas parlamentares, vinculadas à função saúde.

- TC 024.628/2024-7:

34. Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União, descentralizados mediante transferências especiais, abrangendo o período de 1/1/2021 a 30/9/2024, em municípios dos estados do Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Roraima, Rondônia, Goiás, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Amapá.

35. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.271/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antônio Anastasia, tendo sido determinada a constituição de processos apartados para o aprofundamento de apurações de indícios de irregularidades diversas, dentre as quais ganham relevo as seguintes:

16) superfaturamento por preços acima dos praticados no mercado e por pagamento sem contraprestação em bens e serviços;

17) pagamento de despesas estranhas à finalidade da transferência especial ou inúteis às necessidades da população;

18) restrição à competitividade e fraude em licitações;

19) movimentação dos recursos da transferência especial em conta corrente não específica; e

20) falta de elaboração do plano de aplicação dos recursos de transferência especial.

- TC 014.418/2025-8:

36. Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União descentralizados mediante emendas individuais com finalidade definida, abrangendo os anos de 2024 e 2025, nos municípios de Presidente Dutra, Tuntum e Caxias, todos no estado do Maranhão.

37. O relatório de fiscalização ainda não foi apreciado, encontrando-se no gabinete do Ministro Relator Odair Cunha para pronunciamento.

38. Os achados das fiscalizações já apreciadas, conforme sintetizado nos parágrafos anteriores, apontam para a materialização de uma gama de graves riscos à boa e regular aplicação dos recursos transferidos, por força de emendas parlamentares de diversas modalidades, para execução de políticas públicas, inclusive no âmbito do SUS. Dentre os citados, ganham proeminência



os achados relativos à falta de planejamento das aplicações, à ausência de transparência na movimentação de recursos financeiros e da ocorrência de desvios de finalidade nessas aplicações.

II.2.4 – Informações gerais sobre as transferências de recursos das Emendas Parlamentares.

39. Consta dos autos a previsão inicial de transferência de recursos federais aos municípios fiscalizados, à conta das emendas parlamentares objeto do presente trabalho, nos valores consignados nos correspondentes planos de ação (peça 142), conforme detalhado na Tabela 2, na qual são apresentadas as metas referentes à aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares:

Tabela 8 - Emendas Parlamentares e Metas fiscalizadas

Município	Emenda Parlamentar	Descrição Meta	Meta	Valor da meta (R\$)
Anajatuba/MA	202338110004	Aquisição de material de consumo para a atenção básica	1	526.217,30
		Aquisição de material de consumo para média e alta complexidade	3	460.239,70
Itinga do Maranhão/MA	202336880002	Materiais para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde	1	300.000,00
		Medicamentos para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde	13	400.000,00
		Medicamentos de uso contínuo e controlados	3	100.000,00
Milagres do Maranhão/MA	202333930003	Aquisição de máquina de raio x	1	359.000,00
	202444190005	Atenção primária - Manutenção da Atenção Primária em Saúde.	1	77.140,00
		Aquisição de Materiais para Manutenção do MAC [Média e Alta Complexidade].	2	472.860,00
Turiaçu/MA	202443690003	Medicamentos	2	600.000,00
		Material odontológico [dentista]	3	180.000,00

Fonte TransfereGov (peça 142)

40. A tabela a seguir apresenta os montantes de recursos recebidos pelos municípios abrangidos na presente fiscalização, à conta das emendas parlamentares objeto deste trabalho:

Tabela 9 – Recursos financeiros fiscalizados

Município	Emenda Parlamentar	Ordem Bancária	Data de Crédito	Valor (R\$)
Anajatuba/MA	202338110004	2023OB810352	2/10/2023	986.457,00
Itinga do Maranhão/MA	202336880002	2023OB813064	11/12/2023	800.000,00
Milagres do Maranhão/MA	202333930003	2023OB810036	2/10/2023	500.000,00
	202444190005	2024OB011708	13/12/2024	550.000,00
Turiaçu/MA	202443690003	2024OB011093	13/12/2024	1.680.737,00
		TOTAL		4.517.194,00

Fonte: Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (<https://portal.datransparencia.gov.br/>)

II.3 – Metodologia utilizada

41. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2017) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009). A metodologia específica, que resultou na seleção dos municípios auditados, bem como na forma de realização desta auditoria, cuja execução se deu de forma predominantemente remota, incluindo ainda o uso de matrizes padronizadas (de planejamento e de potenciais achados), foi concebida pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação, unidade técnica especializada da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Seinc/Segecex), constando melhor detalhada no “Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais (Emendas PIX) de 2020 a 2024”, parte integrante do relatório que fundamentou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues). A metodologia foi apresentada, e debatida, entre as equipes da Seinc e da AudSaúde (incluindo os auditores cedidos pelas unidades técnicas parceiras: SecexEstado, AudTI, AudDefesa, AudBenefícios, AudDigital e Seinc-Adjunta), durante Capacitação capitaneada pela Seinc, realizada na data de 10/2/2026.

II.3.1 – Seleção dos municípios e objetos de controle



42. Na escolha dos municípios que fizeram parte da amostra, e que redundou na seleção dos municípios de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA foram levados em consideração os seguintes critérios: (i) municípios que receberam emendas PIX, envolvendo o objeto “compras de materiais e suprimentos médico/hospitalar”; (ii) municípios que apresentaram maior valor dessas emendas per capita e os que apresentaram os maiores valores recebidos; (iii) utilizou-se como parâmetro para escolha dos municípios, o gasto com o objeto acima mencionado, superior a R\$ 500.000,00; e (iv) tentou-se evitar selecionar municípios com alto IDH.

II.3.2 – Execução do trabalho

43. No curso da fase de planejamento, a Equipe de Auditoria elaborou matriz de planejamento (com base na matriz padrão fornecida pela Seinc, durante capacitação inicial da equipe, em 10/2/2026), que orientou a formulação das questões de auditoria e o desenvolvimento dos respectivos procedimentos.

44. Os trabalhos compreenderam a aplicação de procedimentos de auditoria, incluindo exame documental, conciliação de extratos bancários, dentre outros detalhados na matriz de planejamento. Destaque-se a realização de procedimento de inspeção in loco na Prefeitura Municipal de Milagres do Maranhão/MA para verificação da regular execução física dos bens adquiridos com recursos da transferência especial n. 202444190005. Conforme detalhado no relatório de inspeção (peça 156), constatou-se inconformidade na execução de despesa que se encontra relatada no achado que constitui o item III.3 do presente relatório.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

45. A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por emenda parlamentar individual de transferência especial (emenda pix) e destinados à saúde no município em apreço, especificamente com relação à compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.

46. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1ª) A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?
- 2ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?
- 3ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?
- 4ª) A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?
- 5ª) A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

II.5. Limitações inerentes à auditoria

47. A principal limitação refere-se ao tempo exíguo para análise de um grande volume de informações e dados coletados, que foram obtidos quase que concomitantemente à fase de execução da auditoria, trazendo prejuízo à fase de relatório. Apesar de, no caso dos municípios de Anajatuba/MA, Milagres do Maranhão/MA, Itinga do Maranhão/MA, e Turiaçu/MA, não ter havido morosidade expressiva na entrega dos primeiros documentos e informações solicitados, a fiscalização à distância foi um entrave à celeridade do recebimento das solicitações posteriores. Como se trata de uma auditoria de natureza de Conformidade, realizada inicialmente de forma remota, ou seja, sem o envio de equipe ao município, afigura-se importante que os gestores encaminhem os documentos de forma digitalizada e organizada, o que se mostrou um grande desafio em caso de municípios de pequeno porte, em face da escassez de mão de obra qualificada e/ou de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Cumpre registrar que, no caso de Milagres do Maranhão, foi detectado o pagamento de um equipamento de raio-X com emenda parlamentar (montante expressivo), a exigir uma inspeção de campo, por equipe própria do TCU, com vistas à verificação in loco do equipamento. Não foi possível viabilizar inspeção em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), em face do curto prazo da auditoria, bem como pelo fato uma vez de



o referido município se localizar a cerca de 350 km da capital São Luís (cerca de 5h40 de deslocamento), o que oneraria o Tribunal de Contas parceiro. Além disso, diante da falta de apresentação de documentos importantes (caracterizando sonegação de documentos e obstrução à fiscalização deste Tribunal de Contas da União), associada à já mencionada escassez de tempo, não foi possível aplicar os procedimentos de auditoria com vistas às análises comparativas dos preços contratados com os preços referenciais de mercado, inviabilizando o apontamento de achados de sobrepreço e de superfaturamento, em medicamentos e insumos médico-hospitalares.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

48. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 4.517.194,00 (= 986.457,00+800.000,00+500.000,00+550.000,00+1.680.737,00) e refere-se aos valores recebidos, em 2023 e 2024, conforme discriminado no parágrafo 39, supra.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

49. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar (i) débito imputado pelo Tribunal (benefício financeiro quantitativo); (ii) correção de irregularidades na movimentação financeira dos recursos de emendas de parlamentares federais, recebidas pelos municípios auditados, para contas bancárias não específicas (benefício qualitativo); (iii) aperfeiçoamento da gestão de controles internos, a fim de evitar a ocorrência de pagamentos de medicamentos ou materiais médico hospitalares com valores acima do que restou estabelecido em mapas comparativos de preços e em atas de registro de preços (benefício qualitativo); (iv) incremento da eficiência, eficácia ou efetividade nos processos licitatórios, a partir da utilização da modalidade pregão eletrônico em substituição ao pregão presencial, por parte do município em apreço (benefício qualitativo); (v) aperfeiçoamento da gestão de riscos e incremento da eficiência, eficácia ou efetividade a partir do estabelecimento de conta corrente específica para cada emenda parlamentar transferida ao ente federado (benefício qualitativo); (vi) aumento da transparência da gestão e melhora na forma de atuação a partir da inserção tempestiva das informações referentes às emendas parlamentares na plataforma Transferegov.br (benefício qualitativo); e (vii) fornecimento de subsídios para atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) (benefício qualitativo).

II.8. Processo conexo

- TC 023.001/2025-9 (Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues): trata da proposta de Plano Especial de Auditoria das Emendas Individuais, do tipo Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, em cumprimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário e à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854/DF.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1 Ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da emenda de transferência especial em decorrência da não-apresentação da documentação comprobatória apta a demonstrar: i) a legalidade e economicidade da contratação; e ii) o nexo causal entre os recursos e as despesas realizadas.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

50. No âmbito da presente fiscalização, verificou-se a existência de irregularidades relacionadas à não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais transferidos a municípios por meio de emendas parlamentares de transferência especial, especialmente quanto à (i) falta de demonstração da legalidade e da economicidade das contratações realizadas e à (ii) ausência do necessário nexo causal entre os recursos federais recebidos e as despesas executadas na área da saúde (escopo desta fiscalização).

51. A matéria submete-se ao regime constitucional e legal aplicável à gestão de recursos públicos federais descentralizados. O art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal estabelece o dever de prestar contas de qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos federais. No caso específico das transferências especiais (emendas pix), previstas no art. 166-A da Constituição Federal, embora o modelo constitucional dispense a celebração prévia de convênio ou instrumento congênere, permanece íntegro o dever do ente



beneficiário de demonstrar a regular aplicação dos recursos recebidos, observando os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, transparência e rastreabilidade da despesa pública.

52. Para o exercício de 2024, o art. 104, § 1º, inciso I, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) reforçou esse dever, ao estabelecer a obrigatoriedade (i) de movimentação dos recursos em conta bancária específica, aberta para cada instrumento de transferência, e (ii) de clara identificação do beneficiário final da despesa (pessoa jurídica ou física), exigências destinadas justamente a assegurar a adequada trilha documental da execução financeira, permitindo o efetivo controle dos recursos federais transferidos.

53. Também incide ao caso o disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964, segundo o qual a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Assim, a regular execução da despesa pública demanda documentação suficiente para demonstrar não apenas (i) a existência de pagamentos ou documentos fiscais, mas também (ii) a regularidade da contratação, (iii) a efetiva execução do objeto, (iv) a correspondência entre os bens ou serviços contratados e aqueles efetivamente entregues ou prestados, bem como (v) a adequada destinação dos recursos públicos.

54. No tocante às contratações administrativas custeadas com os recursos federais auditados, a ausência ou insuficiência do respectivo processo administrativo compromete a verificação de aspectos essenciais da despesa, tais como (i) o adequado planejamento da contratação, (ii) a definição do objeto, (iii) a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, (iv) a regularidade da seleção do fornecedor e (v) a observância dos princípios da competitividade, economicidade e interesse público, independentemente do regime jurídico adotado pela administração contratante.

55. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é reiterada no sentido de que a apresentação fragmentada de documentos (sem a ordenação cronológica na forma de um processo), ou a existência isolada de (i) notas fiscais, (ii) comprovantes bancários ou (iii) atestos de recebimento, desacompanhados de elementos robustos aptos a demonstrar a efetiva execução física do objeto e o necessário nexo causal entre os recursos federais e as despesas efetivamente realizadas, não é suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais, podendo ensejar a caracterização de irregularidade grave e, conforme o caso concreto, de dano ao erário (Acórdãos 10.046/2018-2ª Câmara, 3.849/2019-1ª Câmara, 5.330/2021-1ª Câmara, 3.390/2024-2ª Câmara, entre outros).

Município de Milagres do Maranhão/MA

56. A Prefeitura Municipal de Milagres encaminhou à Equipe de Auditoria apenas parte da documentação relativa à execução dos recursos recebidos por meio da emenda parlamentar de transferência especial n. 202444190005, de indicação do parlamentar Márcio Honaiser, no valor total de R\$ 550.000,00, destinada à aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares, conforme consta no Plano de Ação 09032024-066393/2024. Não obstante, o conjunto documental encaminhado mostrou-se insuficiente para comprovar, de forma conclusiva, a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos federais sob exame.

57. A municipalidade foi formalmente instada, por meio do Despacho de Requisição de Informações no Ofício 3812/2026-TCU/Seproc (peças 11, 17 e 74), a apresentar a documentação relativa às despesas realizadas com recursos da mencionada transferência especial. Em resposta, a prefeitura não encaminhou qualquer documento referente ao Pregão Eletrônico 22/2023, o qual, conforme se depreende da análise das notas fiscais apresentadas (peça 143), corresponderia ao certame licitatório relacionado às despesas custeadas com os recursos da emenda federal sob exame.

58. Também não foram apresentados os documentos requisitados nos itens “d”, “e” e “f” do Despacho de Requisição de Informações (peça 11), e respectivos subitens, os quais abrangiam, respectivamente: (i) o processo administrativo da licitação ou contratação direta; (ii) a relação individualizada dos pagamentos realizados com recursos da emenda; (iii) e os processos administrativos de execução contratual e financeira. Conforme se extrai do referido despacho, tais

subitens compreendem, entre outros elementos, documentos de planejamento da aquisição tais como estudos técnicos, termo de referência, edital e anexos, projeto básico, pareceres técnicos e jurídicos, justificativas da contratação, pesquisa de preços, propostas apresentadas, atas de julgamento, contratos, aditivos, notas de empenho, autorizações de compra, documentos fiscais, controles de estoque/almoxarifado, relatórios de fiscalização, termos de recebimento e planilhas individualizadas dos produtos adquiridos.

59. No tocante à fase de contratação, a ausência da apresentação, pela prefeitura de Milagres do Maranhão/MA, do respectivo processo administrativo impede a verificação da regularidade do certame, tanto na hipótese de ter sido adotada a Lei 10.520/2002 quanto na hipótese de ter sido utilizada a Lei 14.133/2021. Em ambos os regimes, permanecia indispensável a existência de documentação mínima, apta a demonstrar o adequado planejamento da aquisição, a regular definição do objeto, a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado e a observância das regras de seleção do fornecedor. A ausência desses elementos impede concluir que a contratação foi regularmente planejada e processada, independentemente da lei adotada como fundamento do pregão.

60. Sem embargo dessas omissões, a prefeitura encaminhou extrato bancário da conta corrente vinculada à execução da Emenda n. 202444190005 (peça 144), no qual se verificam transferências de valores realizadas em favor da empresa Excellence Distribuição Ltda. (CNPJ 10.820.441/0001-93), num total de R\$ 549.691,74 (data-base: 16/12/2024), conforme Tabela 4:

Tabela 10 - Valores transferidos à empresa Excellence Distribuição Ltda. no âmbito da Emenda n. 202444190005

Data	Valor (R\$)
27/12/2024	77.977,80
27/12/2024	76.530,32
27/12/2024	85.586,90
21/1/2025	20.102,00
21/1/2025	90.144,00
21/1/2025	54.894,32
21/1/2025	70.108,90
21/1/2025	74.347,50
Total	549.697,74

Fonte: Extrato bancários da conta corrente vinculada à Emenda n. 202444190005 (peça 144)

61. O exame dos extratos bancários evidencia correspondência entre os valores transferidos e as notas fiscais apresentadas pela municipalidade (Peça 143), o que constitui elemento indicativo da realização de pagamentos à referida empresa com recursos da emenda federal.

62. Tem-se que as notas fiscais apresentadas encontram-se atestadas pela Sra. Bernarda da Silva Rodrigues, designada fiscal do contrato pela Portaria 002/2024-GAP (peça 145). Foram encaminhadas, ainda, fichas de controle de entrega que registram o recebimento de materiais médico-hospitalares pelas unidades de saúde do município (peça 146).

63. Além disso, a Prefeitura Municipal de Milagres do Maranhão/MA encaminhou documentos relativos às ordens de fornecimento emitidas para que a empresa Excellence Distribuição Ltda. realizasse o fornecimento de insumos hospitalares no âmbito da ARP [Ata de Registro de Preços] PE [Pregão Eletrônico] 022/2023 (peça 147). Todavia, a análise das ordens de fornecimento apresentadas revelou indícios de possível montagem documental. Todas as ordens de fornecimento apresentadas foram assinadas pela então Secretária Municipal de Saúde, Sra. Marlene Maria Caldas Lima. Contudo, constatou-se que a assinatura constante da Ordem de Fornecimento à peça 147, p. 1, foi supostamente reproduzida nas demais ordens de fornecimento apresentadas, mediante possível procedimento de cópia e colagem. Dessa forma, diante dos indícios de ausência de autenticidade individualizada das assinaturas, não é possível aceitar, de forma incontestada, a regularidade formal dos documentos apresentados.

64. Assim, tem-se que os documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Milagres do Maranhão/MA não são suficientes, por si sós, para demonstrar a regular execução integral da



despesa. A jurisprudência do TCU é reiterada no sentido de que a apresentação fragmentária de documentos, ou a existência de notas fiscais desacompanhadas de outros elementos idôneos de comprovação, não basta para evidenciar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

65. A ausência dos documentos compreendidos no item “d” do Despacho de Requisição (peça 11) comprometeu a análise da fase de planejamento e contratação da despesa, caracterizando sonegação de documentos e obstrução dos trabalhos de auditoria. Sem o processo administrativo da licitação ou da contratação direta, o qual deveria apresentar os estudos técnicos, o termo de referência, o edital, a pesquisa de preços, os pareceres técnico e jurídico, as propostas das empresas competidoras e as atas, não é possível verificar se a contratação foi adequadamente planejada, se o objeto foi corretamente especificado, se os preços contratados eram compatíveis com o mercado, se houve seleção regular do fornecedor e se o procedimento observou os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, competitividade e economicidade.

66. A não apresentação da relação individualizada dos processos de pagamentos realizados com recursos federais da emenda n. 202444190005, requisitada no item “e” do Despacho de Requisição (peça 11), também prejudica a reconstrução da trilha financeira da despesa, ainda que tenham sido encaminhados extratos bancários da conta corrente vinculada à emenda (peça 144). Isso porque a ausência de demonstrativo consolidado contendo data, beneficiário, natureza da despesa e valor pago dificulta o cotejo sistemático entre movimentação bancária, notas fiscais, eventuais empenhos, liquidações e demais documentos de suporte. A jurisprudência do TCU tem tratado a insuficiência dessa correlação documental como obstáculo relevante ao estabelecimento do nexo causal entre recursos recebidos e despesas correspondentes (Acórdão 3.849/2019-1ª Câmara).

67. Quanto à fase de execução contratual e financeira, embora tenham sido apresentados extratos bancários (peça 144), notas fiscais com atesto de recebimento (peça 143) e fichas de controle de entrega de medicamentos (peça 146), subsistem inconsistências e lacunas que impedem a formação de juízo conclusivo sobre a regular execução do objeto. Com efeito, não foi demonstrada a correspondência entre os materiais constantes das notas fiscais emitidas pela empresa Excellence Distribuidora Ltda. e os materiais registrados nas fichas de controle de entrega de medicamentos das unidades de saúde.

68. Ressalta-se que não há, nos controles apresentados, elementos suficientes que permitam vincular, de forma segura, os itens faturados aos itens efetivamente recebidos. As fichas de controle de medicamentos (peça 146) não evidenciam, por exemplo, a correlação entre produto, quantitativo, data de recebimento do medicamento na unidade de saúde, nota fiscal correspondente e demais identificadores que possibilitem estabelecer o nexo documental entre o pagamento realizado e o bem entregue. Em casos análogos, o TCU já reputou insuficiente a comprovação de entrega de medicamentos quando ausentes controles mais robustos, como registros de almoxarifado, listas de distribuição e documentos capazes de ligar os itens adquiridos aos itens efetivamente recebidos e distribuídos (Acórdãos 7.608/2012-1ª Câmara, 6.137/2020 - Primeira Câmara, 3.327/2024-2ª Câmara).

69. Agrava esse quadro a ausência da apresentação do registro de entrada dos medicamentos e materiais no almoxarifado central da prefeitura. Em condições regulares, esse controle permitiria verificar o ingresso dos itens adquiridos no patrimônio de consumo do município e sua posterior distribuição às unidades de saúde.

70. Tampouco se verifica, nos controles de recebimento de medicamentos apresentados (peça 146), indicações da data do recebimento e do número de lote dos materiais recebidos, elementos que poderiam contribuir para a rastreabilidade dos produtos e para o cotejo entre os itens faturados, os itens recebidos e os itens eventualmente distribuídos ou utilizados pelas unidades de saúde. Essa ausência enfraquece ainda mais a possibilidade de demonstrar a aderência material entre os documentos fiscais e os registros de recebimento.

71. Nessas circunstâncias, embora os extratos bancários indiquem pagamentos à empresa fornecedora e as notas fiscais contenham atesto de recebimento subscrito pela fiscal do contrato, e ainda que tenham sido apresentadas fichas de controle de entrega de medicamentos em unidades de



saúde, o conjunto probatório permanece insuficiente para demonstrar, de forma segura e completa, que os itens pagos com recursos federais da emenda em análise correspondem aos itens supostamente recebidos e destinados às unidades de saúde do município. A jurisprudência do TCU também é firme em que o simples pagamento ao fornecedor, ou a mera existência de documentação fiscal, não comprova, por si só, a regular aplicação dos recursos, quando faltam elementos hábeis a demonstrar a execução física do objeto e o necessário nexos causal (Acórdãos 5330/2021-1ª Câmara, 6.392/2025-2ª Câmara).

72. *Como efeito, a insuficiência do conjunto documental comprometeu a transparência da execução dos recursos e impediu a reconstrução segura da trilha da despesa, desde a contratação até a efetiva destinação dos materiais à rede municipal de saúde. Assim, não foi possível formar juízo conclusivo quanto à correspondência entre os valores pagos à fornecedora, os itens descritos nas notas fiscais e os bens efetivamente recebidos e distribuídos.*

73. *Frente ao exposto, tem-se que não restou demonstrado o nexos causal entre os recursos federais transferidos no âmbito da emenda n. 202444190005 e a regular execução do objeto custeado. Conforme jurisprudência do TCU, a ausência ou insuficiência de documentação hábil a comprovar essa vinculação entre repasse, gasto e execução configura irregularidade grave e pode ensejar a caracterização de dano ao erário, ainda que existam pagamentos ao fornecedor ou notas fiscais desacompanhadas de lastro probatório suficiente (Acórdãos 10.046/2018-2ª Câmara, 3.849/2019-1ª Câmara, 5.330/2021-1ª Câmara e 3.390/2024-2ª Câmara).*

74. *Assim, a impossibilidade de vincular, de maneira segura, os recursos transferidos aos bens efetivamente recebidos e utilizados pelo ente municipal conduz à conclusão de ocorrência de dano ao erário, nos termos da consolidada jurisprudência desta Corte, por ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos públicos.*

[INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS E CULPABILIDADE]

75. *O Sr. José Augusto Cardoso Caldas (CPF 450.403.113-20), Prefeito Municipal de Milagres do Maranhão/MA, e a Sra. Marlene Maria Caldas Lima (CPF 301.749.703-82), Secretária Municipal de Saúde, à época do recebimento dos recursos federais, não comprovaram a boa e regular aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar 202444190005, em decorrência da não-apresentação da documentação comprobatória apta a demonstrar: (i) a legalidade e economicidade da contratação; (ii) a regularidade dos pagamentos efetuados; e (iii) o nexos causal entre os recursos e as despesas realizadas.*

76. *É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela execução da emenda parlamentar de transferência especial, repassada ao município de Milagres do Maranhão/MA, no exercício de 2024, tivessem ciência do dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, mediante a apresentação de documentos comprobatórios da regularidade da licitação e contratação, bem como da liquidação e pagamento das despesas.*

77. *É plausível, portanto, afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Há indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que deveriam ter conhecimento da legislação regente da execução das despesas públicas e do dever de prestar contas da aplicação dos recursos públicos federais, recebidos por intermédio de emendas parlamentares de transferências especiais (emendas pix).*

78. *Portanto, em análise inicial, verifica-se que a conduta dos responsáveis se distanciou largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar, em juízo inicial, grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé. Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018).*

[OBJETO]

- Transferência Especial 202444190005, no valor de R\$ 550.000,00, destinada à aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares.



[CRITÉRIOS]

- art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;
- art. 166-A da Constituição Federal;
- art. 63 da Lei 4.320/1964;
- Lei 14.133/2021, no que se refere ao planejamento da contratação, formalização do processo, estimativa de preços, fiscalização contratual e recebimento do objeto;
- art. 106 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

[EVIDÊNCIAS]

- Ofício 3812/2026-TCU/Seproc (peças 11 e 17);
- ausência de apresentação dos documentos relativos ao Pregão Eletrônico 22/2023;
- ausência de apresentação dos documentos referentes aos itens “d”, “e” e “f” do Despacho de Requisição de Informações, e respectivos subitens;
- extrato bancário da conta vinculada à transferência especial, evidenciando pagamentos à empresa Excellence Distribuidora Ltda. (peça 144);
- notas fiscais emitidas pela referida empresa, com atesto de recebimento (peça 143);
- Portaria 002/2024-GAP (peça 145);
- fichas de controle de entrega de medicamentos às unidades de saúde do município (peça 146).

[CAUSAS]

- falhas na organização, guarda e apresentação dos documentos comprobatórios da contratação, execução, liquidação, pagamento, recebimento e distribuição dos bens;
- ausência de controles idôneos de recebimento, rastreabilidade e distribuição de medicamentos e insumos hospitalares.

[EFEITOS]

- não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos da Emenda n. federais 202444190005;
- impossibilidade de estabelecer o nexo causal entre recursos recebidos e despesas realizadas;
- insuficiência das notas fiscais atestadas para comprovação da regular aplicação dos recursos;
- fragilização da comprovação do recebimento e distribuição dos medicamentos e insumos hospitalares pagos.

[PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO]

79. Ante o exposto, submete-se à consideração superior propor:

a) determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, mediante autuação de processo específico (art. 41 da Resolução-TCU 259/2014), autorizando, desde logo, no referido processo, em caráter solidário, as citações dos seguintes responsáveis, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, e art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para, no prazo de quinze dias, apresentarem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas (tabela até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, conforme descrição a seguir:

Tabela 11 - Valores pagos sem comprovação

Data	Valor (R\$)
27/12/2024	77.977,80
27/12/2024	76.530,32
27/12/2024	85.586,90
21/01/2025	20.102,00
21/01/2025	90.144,00
21/01/2025	54.894,32
21/01/2025	70.108,90
21/01/2025	74.347,50

a.1) *Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos da Transferência Especial n. 202444190005, no valor de R\$ 549.691,74 (data-base: 16/12/2024), destinada à aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares, em decorrência: (i) da ausência de documentação apta a demonstrar a legalidade e economicidade da contratação; (ii) da insuficiência de elementos comprobatórios da regular liquidação da despesa; e (iii) da inexistência de nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, circunstâncias que caracterizam dano ao erário.*

a.2) *Responsável 1: Sr. José Augusto Cardoso Caldas (CPF 450.403.113-20), Prefeito Municipal de Milagres do Maranhão/MA, desde 1º/1/2021 até a presente data.*

Conduta 1: deixar de assegurar, na condição de chefe do Poder Executivo municipal e responsável superior pela gestão dos recursos públicos, a adequada comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por meio da Transferência Especial n. 202444190005, mediante a não apresentação de documentação essencial relativa à contratação, execução, liquidação e pagamento das despesas, bem como pela ausência de controles administrativos idôneos aptos a garantir a rastreabilidade dos recursos, em desacordo com o art. 70, parágrafo único, e o art. 166-A da Constituição Federal, com o art. 63 da Lei 4.320/1964, com a Lei 14.133/2021, com os arts. 104 e 106 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

Nexo de causalidade 1: a omissão do gestor quanto à exigência de adequada instrução documental e de controles mínimos de gestão contribuiu diretamente para a impossibilidade de comprovação da regular aplicação dos recursos, inviabilizando a reconstrução da trilha da despesa e ensejando a ocorrência de dano ao erário.

a.3) *Responsável 2: Sra. Marlene Maria Caldas Lima (CPF 301.749.703-82), Secretária Municipal de Saúde de Milagres do Maranhão/MA, à época dos fatos.*

Conduta 2: deixar de promover, no âmbito da gestão da saúde municipal, a adequada formalização, execução e comprovação das despesas custeadas com recursos da Transferência Especial n. 202444190005, evidenciada pela ausência de documentação da contratação, fragilidade dos controles de recebimento e distribuição de medicamentos e apresentação de documentos com indícios de irregularidade formal, notadamente quanto à autenticidade das ordens de fornecimento, em desacordo com o art. 70, parágrafo único, e o art. 166-A da Constituição Federal, com o art. 63 da Lei 4.320/1964, com a Lei 14.133/2021, com os arts. 104 e 106 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

Nexo de causalidade 2: a atuação da gestora na condução das despesas e na gestão dos contratos relacionados aos recursos transferidos contribuiu para a ausência de comprovação da execução física do objeto e para a impossibilidade de estabelecer o nexo entre os recursos repassados e os bens efetivamente recebidos e distribuídos.

III.2 Ausência de Relatório de Gestão parcial e/ou final.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

80. De acordo com o art. 3º, e seus parágrafos, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, os municípios de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA deveriam ter elaborado o relatório de gestão, mesmo que parcial, e ter inserido esse documento na plataforma Transferegov.br, nos termos que se seguem:

Art. 3º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá elaborar relatório de gestão, que será inserido na plataforma Transferegov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos.

§ 1º O relatório de gestão referido no caput deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

§ 2º O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto, assim como detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, de modo a evidenciar o cumprimento do disposto nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, e será acompanhado das seguintes informações e documentos:



I - documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos procedimentos legais;

II - contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;

III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;

IV - instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e

V - declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal. (grifos acrescidos)

81. Em consulta realizada ao painel do TransfereGov em 11/5/2026, verificou-se a seguinte situação detalhada na tabela a seguir, em relação à inserção do relatório de gestão no Tranfere.Gov, conforme evidenciado à peça 148:

Tabela 12 - Situação dos municípios em relação à inclusão dos relatórios de gestão

Município	Emenda Parlamentar	Relatório de Gestão
Anajatuba/MA	202338110004	Não inserido
Itinga do Maranhão/MA	202336880002	Não inserido
Milagres do Maranhão/MA	202333930003	Relatório parcial Inserido em 31/3/2026
	202444190005	Não inserido
Turiaçu/MA	202443690003	Não inserido

Fonte TransfereGov (peça 148)

82. Importante ressaltar que, nos termos da IN-TCU 93/2024, os municípios deveriam ter inserido no TransfereGov, até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, o relatório de gestão parcial ou final, e não o fizeram. Tem-se que apenas o município de Milagres do Maranhão/MA, em relação à emenda 202333930003, inseriu o relatório de gestão parcial em 31/3/2026, após o prazo normativo.

83. Quanto ao relatório de gestão inserido pelo Município de Milagres do Maranhão/MA em 31/3/2026, referente à emenda 202333930003, verifica-se que o documento cadastrado no TransfereGov corresponde a relatório de gestão parcial. Contudo, considerando o prazo de execução da emenda destinada à aquisição da máquina de raio-x, já deveria ter sido inserido no sistema o relatório de gestão final, acompanhado da documentação comprobatória pertinente, nos termos do art. 3º, §§ 1º e 2º, da IN-TCU 93/2024. Assim, embora o município tenha realizado o cadastramento de relatório de gestão, a providência não se mostra suficiente para evidenciar o encerramento regular da execução do objeto e a adequada prestação das informações exigidas pela norma, uma vez que o relatório final ainda não havia sido disponibilizado no TransfereGov até a data da consulta realizada pela equipe de auditoria.

84. Nesse ponto, deve-se trazer a lume o teor do “Comunicado n. 33 - Planos de trabalho das transferências especiais - 2020 a 2024”, da lavra do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), publicado, no sistema TransfereGov.br, no dia 25/9/2025, no sentido de informar que os Planos de Trabalho das transferências especiais, realizadas entre os anos de 2020 e 2024, foram atualizados naquele sistema com a nova situação: “Legado ADPF 854 STF / NT – TCU”, em virtude da dispensa de análise prévia dos Planos de Trabalho, por parte dos órgãos setoriais da União, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854, mas destacou que essa nova situação não dispensa os entes beneficiários da obrigação de registrar, no TransfereGov.br, as informações sobre a execução dos recursos recebidos e o plano de trabalho (ver <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2025/comunicado-no-33->



planos-de-trabalho-das-transferencias-especiais-202020132024; acesso em 3/3/2026, às 14h30').

85. Nos termos do art. 3º, § 2º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, o relatório de gestão deve conter o detalhamento do objeto, bem como da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, devendo ser instruído, entre outros elementos, com: (i) documentação relativa aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de forma a evidenciar a regularidade dos procedimentos legais; e (ii) contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente destinada à movimentação dos recursos e termos de recebimento de bens fornecidos.

86. A análise do relatório de gestão parcial inserido referente à emenda 202333930003 evidencia que foram incluídas informações e documentos relativos ao cumprimento das metas 1 e 2, bem como dados orçamentários, processos de execução e liquidação das despesas, contratos administrativos celebrados, documentos comprobatórios da liquidação e registros fotográficos do objeto executado.

87. À vista do exposto, entende-se que todos os municípios auditados incorreram em irregularidade, uma vez que os relatórios de gestão referentes às emendas 202338110004, 202336880002, 202444190005 e 202443690003 não foram inseridos no TransfereGov no prazo determinado pela legislação vigente, e, em relação à emenda 202333930003, foi inserido apenas o relatório parcial. Com efeito, o art. 7º da IN-TCU 93/2024 dispõe que, constatada a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à verificação da regular aplicação dos recursos, o TCU fixará prazo para que o ente federado beneficiário sane as pendências.

[OBJETOS]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202338110004, repassada ao município de Anajatuba/MA, exercício de 2023;
- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202336880002, repassada ao município de Itinga do Maranhão/MA, exercício de 2023;
- Emendas parlamentares individuais de transferência especial 202444190005 e 202333930003, repassadas ao município de Milagres do Maranhão/MA, exercício de 2023 e 2024;
- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202443690003, repassada ao município de Turiaçu/MA, exercício de 2024;

[CRITÉRIOS]

- art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024;
- Decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

[EVIDÊNCIAS]

- print do painel Transferegov.br. (peça 148)

[CAUSAS]

- Falta de capacitação e treinamento: mesmo com o conhecimento da norma, a equipe pode não ter sido devidamente capacitada para elaborar o relatório de gestão conforme os requisitos do art. 3º e seus parágrafos da IN-TCU 93/2024 ou para utilizar a plataforma Transferegov.br.
- Insuficiência de pessoal ou recursos: o município pode ter uma estrutura administrativa limitada, com poucos servidores para lidar com as demandas de prestação de contas, ou falta de recursos (tecnológicos, financeiros) para a correta elaboração e inserção do relatório.
- Deficiências nos Controles Internos: ausência ou ineficácia de procedimentos internos para monitorar os prazos de prestação de contas, designar responsáveis, coletar a documentação necessária e revisar o relatório antes da submissão.

[EFEITOS]

- Comprometimento da transparência e da prestação de contas: a ausência do relatório impede que o TCU, outros órgãos de controle e a sociedade tenham acesso às informações sobre a aplicação dos recursos da Emenda PIX, dificultando a fiscalização e o controle social.
- Risco de irregularidades na aplicação dos recursos: sem o relatório de gestão, não há como verificar se os recursos foram aplicados de acordo com o objeto da emenda, a legislação pertinente e



os princípios da administração pública, aumentando o risco de desvio, má gestão ou uso indevido dos recursos.

- Prejuízo à tomada de decisão e ao controle: a falta de informações impede que o TCU e outros órgãos de controle avaliem a conformidade e o desempenho da aplicação dos recursos, dificultando a identificação de problemas e a proposição de melhorias.

- Dificuldade na avaliação da efetividade da emenda: sem o relatório de gestão, torna-se impossível avaliar se a Emenda PIX atingiu seus objetivos e gerou os resultados esperados para a população.

[ENCAMINHAMENTO]

88. Em vista do aqui exposto, entende-se que se deve determinar às prefeituras municipais de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, insiram, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente, respectivamente, às emendas parlamentares 202338110004, 202336880002, 202333930003, 202444190005 e 202443690003, conforme preconizado no art. 3º, caput, e §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, e na Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854, publicada no sistema Transferegov, conforme Comunicado 33/2025, do MGI.

III.3 Entrega do objeto por empresa diversa da contratada, em desconformidade com o resultado da licitação.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

89. Na origem, o Plano de Ação n. 09032023-035957 (EP 202333930003 - Dep. Hildo Rocha), no montante de R\$ 500.000,00, tinha por objetivo (i) a aquisição de uma máquina de Raio X e (ii) a reforma/adaptação da sala onde seria instalada a máquina de raio-x, no Hospital Municipal Domingo Lopes (registrado no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES n. 2311356). Os recursos foram liberados em parcela única, na data de 3/10/2023, mediante depósito na conta 27.973-0, agência 0590-8, do Banco do Brasil.

90. Por meio de requisição de auditoria (peças 7 e 11), foram obtidos documentos e informações que indicaram a aplicação de parte dos recursos da emenda PIX (R\$ 359.000,00) na aquisição da máquina de Raio X junto à empresa MIX Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 05.061.273/0001-60, nos termos da NF 000.009.841 – Série 1, de 8/1/2024, decorrente do Pregão Eletrônico - SRP 010/2023 (Peça 154). O pagamento respectivo se deu em 16/1/2024, como se constata do extrato bancário da conta 27.973-0, Ag: 0590-8, do Banco do Brasil, disponível para consulta pública no Sistema TransfereGov (<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/35957/extrato-bancario>).

91. Diante deste contexto, realizou-se inspeção, exclusivamente, para constatação in loco da aquisição, da instalação e do funcionamento da máquina em questão (Portaria de Fiscalização 4/2026 – Segecex) (peça 156). Previamente à visita ao Município, foi encaminhada, à Prefeitura de Milagres do Maranhão, a Requisição de Auditoria 1/2026, de 16/4/2026, em que foram solicitados, além do rol de responsáveis municipais, informações e documentos hábeis a demonstrar a efetiva instalação, funcionamento e atendimento à população por meio do equipamento (peça 149).

92. A resposta veio na forma do Ofício 045/2026 (peça 150), de 21/4/2026, que trouxe, em anexo, termos de nomeação de autoridades municipais e do fiscal do contrato de aquisição, bem como contratos com técnicos responsáveis por sua operação, desde a instalação até o presente momento. No tocante ao equipamento de Raio-X, foram encaminhados (i) termo de entrega, (ii) ordem de serviço e (iii) relatório técnico/aceite para instalação e (iv) evidências de atendimentos (pedidos médicos e formulários do hospital assinados pelo paciente), além de (v) relatório sistematizado de uso da máquina (lista com nomes de pacientes e datas de realização dos respectivos exames).

93. Dentre tudo que fora inicialmente requerido ao Auditado, ainda restaram pendentes de encaminhamento (i) o termo de garantia do fabricante e/ou do revendedor e (ii) os comprovantes de aquisição de insumos necessários ao funcionamento.

94. Em relação ao primeiro ponto, o Município informou que, até agora, desde janeiro/2024



(data do pagamento), não realizou manutenções na máquina. No que toca ao segundo, informou que os insumos utilizados na operação tratam de materiais comuns (papel fotográfico e tinta de impressora), que podem ser adquiridos no comércio local em razão do baixo valor e da disponibilidade imediata. Na inspeção física, a equipe pôde constatar a existência e a natureza destes insumos.

95. No curso da inspeção, foi encaminhada a Requisição de Auditoria n. 2 (peça 151), de 23/4/2026, buscando esclarecimentos adicionais acerca de divergência encontrada no termo de recebimento da máquina de Raio X, cuja entrega foi realizada por empresa diversa (Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares, CNPJ 41.497.702/0001-00), diferente daquela vencedora da licitação, emissora da NF e beneficiária do respectivo pagamento (MIX Hospitalar, CNPJ 05.061.273/0001-60).

96. A resposta veio na forma do Ofício 046/2026, de 23/4/2026, e seus anexos (peça 152). Em suma, o Município alega que a Mix Hospitalar optou por contratar a Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares somente para transporte e entrega do bem, tendo em vista sua comprovada expertise com logística de cargas sensíveis.

97. A justificativa do Município se apoia em declaração formal do sócio administrador da MIX Hospitalar, Sr. David Maluf Saad, CPF 224.577.983-53, datada de 23/4/2026, em que atesta, a despeito de ter sido o responsável pelo fornecimento do bem, que contratou a Radiológica Equipamentos por se tratar de empresa “especializada na entrega, montagem e manutenção deste tipo de equipamento”.

98. A inspeção permitiu à equipe de auditoria constatar que o equipamento foi efetivamente adquirido e entregue conforme nota fiscal NF 000.009.841 – Série 1 (peça 153), estando em funcionamento em sala específica e reservada do Hospital Municipal Domingo Lopes, registrado no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES n. 2311356. O aparelho foi entregue em 9/1/2024 (peça 150, p. 39), e a instalação se deu entre 11 e 13/2/2025 (peça 150, p. 40-56), ao passo que a inauguração formal da sala ocorreu em março/2025.

99. Evidenciou-se que desde então (março/2025), a máquina vem sendo utilizada com regularidade, como comprovam relatórios com nomes de pacientes e datas de realização de exames; essas evidências são corroboradas pelas amostras de digitalizações de partes de pedidos médicos e formulários do hospital, assinados por pacientes (peça 150, p. 57-78).

100. Verificou-se ainda que há dois profissionais contratados para prestar serviços de radiologia em regime de plantão de doze horas diárias, conforme contratos de prestação de serviços apresentados, relativos aos anos de 2025 e 2026 (peça 150, p. 31-38).

101. Todavia, constatou-se, na inspeção, que a empresa vencedora do certame e emissora da NF de fornecimento da máquina (MIX Hospitalar, CNPJ 05.061.273/0001-60) diverge daquela responsável pela entrega do bem ao Município (Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares, CNPJ 41.497.702/0001-00). As justificativas apresentadas pelo Auditado, ratificadas pela MIX Hospitalar, dão conta de que a Radiológica Equipamentos foi contratada exclusivamente para transporte, montagem e manutenção do equipamento, não sendo responsável pelo fornecimento (peça 152).

102. Apesar do afirmado, pesquisas em dados abertos (fontes: <https://share.google/dNXYG6yFa4GPMJ263> e <https://cnpj.biz/41497702000100>) evidenciaram que a empresa Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares se constitui em empresa fornecedora de material médico-hospitalar, a exemplo da MIX Hospitalar, vencedora do certame, não sendo especializada em transporte de equipamentos e/ou em logística. Ademais, segundo o Relatório de Instalação/Aceitação Equipamento de Raio X, de 13/2/2025, apresentado pela própria Prefeitura, a instalação foi realizada pela empresa Pro Raios X, representante da marca Konica Minolta, e não pela Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares, conforme afirmado (peça 150, p. 40-49).

103. Segundo informa o Município, até o momento a máquina não sofreu nenhuma intervenção de manutenção, o que afasta a possibilidade de atuação da Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares nesta atividade.



104. À vista do exposto, pode-se concluir que o equipamento foi entregue e encontra-se em uso, conforme evidências documentais e constatações decorrentes da visita e verificação in loco ao Hospital Municipal Domingo Lopes. Conclui-se também pela existência de indícios de irregularidades no processo de aquisição da máquina de Raio X, caracterizada pela divergência entre a empresa que efetivamente entregou o bem e aquela vencedora do certame licitatório/emissora da NF de fornecimento, circunstância não afastada pelas justificativas colhidas do Município e do suposto fornecedor.

105. Este ponto denota, em primeiro plano, possibilidade de subcontratação irregular, sem prejuízo de eventual fraude à licitação e/ou sobrepreço na aquisição, entre outras irregularidades, o que somente poderá ser devidamente apurado mediante aprofundamento das investigações.

[OBJETOS]

- Contrato Administrativo 015/2023 (peça 154);

[CRITÉRIOS]

- Art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.

- Decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

[EVIDÊNCIAS]

- Ofícios 45/2026 e 46/2026 (peças 150 e 152).

[CAUSAS]

- A ausência de um planejamento de engenharia detalhado para a reforma/adaptação da sala onde o equipamento seria instalado pode ter contribuído para o atraso de 14 (quatorze) meses entre a entrega da máquina de Raio X e o início de seu funcionamento;

- A gestão e fiscalização do contrato de aquisição da máquina de Raio X e da reforma/adaptação da sala podem ter sido insuficientes, permitindo atrasos na execução, e falhas na entrega do objeto contratado.

[EFEITOS]

- A divergência entre a empresa vencedora do certame (MIX Hospitalar) e a empresa que efetivamente entregou o equipamento (Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares) sugere a possibilidade de subcontratação irregular, sem a devida previsão contratual;

- A contratação de uma empresa que não executou diretamente o objeto contratado, associada à falta de justificativas consistentes, pode indicar fraude à licitação e/ou sobrepreço na aquisição do equipamento

- A ausência de documentos comprobatórios, como o termo de garantia do fabricante e os comprovantes de aquisição de insumos, dificulta a verificação da regularidade da execução contratual.

[ENCAMINHAMENTO]

106. Com base no exposto, propõe-se:

107. **constituir processo apartado de Representação**, com fundamento nas evidências e constatações decorrentes da visita in loco/vistoria realizada no município de Milagres do Maranhão (peça 159), em razão de indícios de irregularidade na entrega do equipamento adquirido no âmbito da execução do Plano de Ação da Emenda Parlamentar 202333930003, não elididos pelas justificativas apresentadas pelo auditado e pelo pretenso fornecedor, com vistas ao aprofundamento da apuração acerca de eventual subcontratação irregular, fraude à licitação e/ou sobrepreço na aquisição da máquina de raio X.

III.4 Movimentação financeira irregular dos recursos recebidos por meio de transferência especial caracterizado por: (i) **transferências de valores para outras contas correntes da própria municipalidade;** (ii) **movimentação em conta corrente diferente da especificamente aberta para essa finalidade;** e (iii) **saques em valores incompatíveis com os comprovantes de despesa respectivos.**

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

108. Os gestores da Prefeitura Municipal de Itinga/MA não executaram as movimentações dos recursos federais recebidos por força da transferência especial 202336880002 de forma segregada na



conta específica aberta para essa finalidade, uma vez que foram efetuadas transferências de recursos para outras contas do município.

109. A partir da análise extrato bancário da conta corrente específica da emenda parlamentar 202336880002 (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 13.358-2) (peça 115), constataram-se três transferências de valores da referida conta bancária para outras contas correntes do Município de Itinga do Maranhão/MA, conforme demonstrado na Tabela 6 a seguir:

Tabela 13 - Recursos transferidos da conta específica da emenda parlamentar para outras contas da PM de Itinga do Maranhão/MA

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
13/12/2023	470 Transferência enviada	PMI FUNDEF MDE	Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 7461	61.000,00
13/12/2023	470 Transferência enviada	PREF M ITINGA	Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 31698	39.000,00
13/12/2023	470 Transferência enviada	PM ITINGA SAUDE EC29	Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 58082	570.000,00
TOTAL				670.000,00

Fonte: Dados extraídos do extrato bancário da conta corrente específica da emenda, fornecido pela Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão/MA.

110. Relativamente à parcela mantida na conta específica das transferências especiais do município, verifica-se que, em 13/12/2023, foram realizados saques na referida conta que totalizam R\$ 139.781,10. Para efeito da presente análise, somente foi considerado o saldo de R\$ 130.000,00 referente à transferência especial 202336880002.

111. A Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão/MA, a respeito dessas transferências de recursos da conta corrente específica da emenda para outras contas do município, em resposta à alínea “i” do “Despacho de Requisição de Informações” (peça 9), assim se manifestou no Parecer Técnico da Controladoria Geral do referido Município (peça 117):

II - ANÁLISE DA CONTROLADORIA

1. Da execução orçamentária e financeira

(...)

Verifica-se ainda que houve transferências financeiras da conta específica da emenda para outras contas do Município, conforme demonstrado na tabela constante do despacho do TCU:

- R\$ 39.000,00
- R\$ 61.000,00
- R\$ 570.000,00

(...)

4. Da transferência entre contas (irregularidade grave)

O sistema do FNS é claro:

“É vedada a transferência de recurso para qualquer outra conta bancária”

Contudo, houve transferências para outras contas municipais, caracterizando possível:

- Desvio de finalidade
- Quebra de rastreabilidade
- Irregularidade grave na gestão de recursos vinculados

(...)

III - CONCLUSÃO

A Controladoria Geral do Município conclui que:

1. Desvio de finalidade orçamentária
2. Transferência indevida de recursos da conta específica da emenda para outras contas
3. Fragilidade no controle da execução financeira

IV - POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL

O Município de Itinga do Maranhão:

- Reconhece as inconsistências formais identificadas
- Informa que os atos foram praticados em gestão anterior



- *Afirma que instaurará procedimentos administrativos para apuração detalhada*

V - RECOMENDAÇÕES

1. Instauração imediata de TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - TCE

Base:

Art. 8º da IN TCU n. 71/2012

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela UNIÃO, da ocorrência de desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente deve adotar providências com vistas à imediata instauração tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária.

2. Notificação do ex-gestor

Para que apresente:

Justificativa quanto:

- *à mudança de finalidade*
- *às transferências bancárias*
- *à vinculação contratual*

3. Encaminhamento à Procuradoria do Município

Para avaliação de:

- *Ação de ressarcimento ao erário (se comprovado dano)*
- *Ação por improbidade administrativa*

4. Adoção de medidas corretivas

- *Implantação de controle rigoroso de contas vinculadas*
- *Segregação de fontes por natureza de despesa*
- *Vinculação direta entre emenda e objeto específico*

VI - CONCLUSÃO FINAL

Diante do exposto, esta Controladoria conclui que houve irregularidades na execução da Emenda Parlamentar n. 202336880002, especialmente quanto à alteração da natureza da despesa e à movimentação financeira em desconformidade com as normas aplicáveis, sem prejuízo de apuração mais aprofundada para verificação de eventual dano ao erário e responsabilização dos agentes públicos envolvidos. (grifos do original)

112. *Portanto, a municipalidade, na justificativa apresentada, reconheceu a execução de transferências irregulares da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do município, no valor total de R\$ 670.000,00. Registre-se que a prefeitura **não apresentou os extratos** das seguintes contas bancárias destinatárias de recursos da emenda parlamentar 202336880002:*

a) *“PMI FUNDEF MDE” (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 7461), destinatária de R\$ 61.000,00; e*

b) *“PREF M ITINGA” (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 31698), para a qual foram transferidos R\$ 39.000,00.*

113. *Portanto, não houve qualquer comprovação da destinação dada pela gestão municipal aos recursos no montante de R\$ 100.000,00, os quais foram irregularmente retirados da conta corrente específica da emenda de transferência especial. Em tais circunstâncias, não houve demonstração do nexo de causalidade entre essas parcelas e qualquer despesa relacionada às finalidades da emenda parlamentar, circunstância que autoriza juízo de dano ao erário*

114. *Por outro lado, a municipalidade encaminhou à equipe de auditoria os extratos bancários, referentes ao mês de dezembro de 2023 da conta corrente “PM ITINGA SAUDE EC29” (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 58.082-1) (peça 116), destinatária da acima citada transferência de R\$ 570.000,00.*

115. *Para fins de comprovação da execução das despesas com os recursos da emenda parlamentar 202336880002, foram apresentados pela municipalidade 71 (setenta e um) arquivos referentes a processos de execução de despesas, cujos débitos totalizaram R\$ **697.342,62**, montante inferior, portanto, ao valor total dos recursos recebidos por meio da emenda parlamentar (R\$ 800.000,00).*

116. *O exame das informações extraídas dos referidos processos de execução de despesas*



apresentados à equipe de auditoria (peças 118 a 131) permite associar comprovantes de despesas a débitos efetuados na conta específica, bem como nas contas destinatárias das transferências irregulares da conta específica, nos valores totais relacionados na Tabela 7:

Tabela 14 - valores debitados em contas da PM de Itinga do Maranhão/MA vinculados à documentação comprobatória apresentada à equipe de auditoria.

TITULAR	CONTA BANCÁRIA	VALOR DEBITADO (R\$)
Município de Itinga do Maranhão - CNPJ 01.614.537/0001-04 [TRANSF ESPECIAIS-2105427]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 13.358-2	129.574,09
Município de Itinga do Maranhão - Fundo Municipal de Saúde - CNPJ 13.863.418/0001-74 [PM ITINGA SAUDE EC29]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 58082-1	476.673,05
Município de Itinga do Maranhão - Secretaria Municipal de Educação e Esporte - CNPJ 06.073.682/0001-49 [PMI FUNDEF MDE]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 7461-6	52.699,13
Fundo Municipal de Assistência Social de Itinga do Maranhão - CNPJ 18.596.212/0001-49 [PREF M ITINGA]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 31698-9	38.396,35
TOTAL		697.342,62

117. Relativamente às despesas pagas com recursos retirados das contas correntes vinculadas (i) à Secretaria Municipal de Educação e Esporte (Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 7461-6) e (ii) ao Fundo Municipal de Assistência Social (Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 31698-9), não é possível estabelecer nexo financeiro com os recursos da transferência especial. Com efeito, a ausência dos extratos bancários dessas contas impede a formação de juízo quanto à origem dos recursos utilizados para esses pagamentos.

118. Portanto, a documentação comprobatória das despesas pagas com recursos retirados dessas contas bancárias, apresentada pela municipalidade, não se presta a demonstrar a destinação dada às transferências oriundas da conta específica, reiterando-se o juízo preliminar de dano ao erário.

119. No que tange aos recursos movimentados na conta específica da emenda parlamentar sob comento, ou transferidos para a conta bancária vinculada ao Fundo Municipal de Saúde (Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 58082-1), verifica-se que é possível estabelecer vínculo parcial com os débitos registrados nos respectivos extratos bancários. Todavia, o Município de Itinga do Maranhão/MA não apresentou documentação comprobatória da execução de despesas apta a comprovar a aplicação integral dos valores movimentados. É o que se pode visualizar na planilha que constitui o Anexo I deste relatório e sintetizadas na tabela 8 abaixo:

Tabela 15 - Diferença entre valores sacados/transferidos das contas de movimentação da emenda parlamentar e os comprovantes de despesa apresentados pela PM de Itinga do Maranhão/MA

CONTA BANCÁRIA	SACADO/TRANSFERIDO – A (R\$)	VINCULADO A DESPESAS COMPROVADAS – B (R\$)	SEM COMPROVAÇÃO (A-B)
Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 13.358-2 (transferências especiais)	130.000,00	129.574,09	425,91
Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 58082-1 (Fundo	570.000,00	476.673,05	93.326,95



<i>Municipal de Saúde)</i>			
TOTAL	700.000,00	606.247,14	93.752,86

120. *Verifica-se, portanto, que há diferença no montante de R\$ 93.752,86 entre os recursos da emenda em atenção, movimentados na conta específica e na conta do FMS (destinatária de transferência irregular de R\$ 570.000,00), e os comprovantes de despesa apresentados pelo Município de Itinga do Maranhão/MA à equipe de auditoria. Para essa parcela de recursos não é possível estabelecer vínculo com quaisquer dispêndios efetuados pela prefeitura municipal e, portanto, deve-se fazer juízo de dano ao erário, por ausência de comprovação de sua regular aplicação.*

121. *Quanto aos pagamentos efetuados com recursos retirados da conta específica, bem com valores retirados da conta vinculada ao Fundo Municipal de Saúde (Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 58082-1), no total de R\$ 606.247,14, verifica-se que, apesar de ser possível estabelecer o nexo com os recursos da emenda parlamentar, os objetos das despesas são incompatíveis com a finalidade da emenda, conforme será analisado no achado subsequente deste relatório.*

122. *É assente na jurisprudência do TCU que a transferência irregular dos recursos de transferências federais, de conta específica para a movimentação e controle dos gastos, para outras contas de titularidade do município beneficiário, impede ou dificulta gravemente o estabelecimento do nexo de causalidade com as despesas às quais se destinam (citam-se os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 597/2019-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 2.821/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; e 5.391/2025-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

123. *A movimentação de recursos federais oriundos de transferências especiais da União, no exercício de 2023, está disciplinada no art. 81, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023). Com base no referido dispositivo, a movimentação dos recursos oriundos de transferências especiais (emendas pix) deve ser realizada em conta bancária específica, conforme a seguir reproduzido:*

*Art. 81. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar na Plataforma +Brasil, para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo, **a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica.***

§ 1º Outras regras necessárias à operacionalização da execução orçamentária referente às emendas de que trata o caput poderão ser editadas em regulamento da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

(grifos acrescidos)

124. *O Tribunal de Contas da União, por meio da Instrução Normativa-TCU n. 93, de 17/1/2024, que dispõe sobre a fiscalização, por este Tribunal, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, publicada após as transferências de recursos da emenda parlamentar 202336880002 para outras contas bancárias do município [realizadas em 13/12/2023], em relação à movimentação de recursos de transferências especiais, assim estabeleceu:*

Art. 2º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br (ou sistema/plataforma que vier a substituí-la), instituída pelo Decreto 11.271, de 5 dezembro de 2022, na forma e nos prazos estabelecidos nesta instrução normativa, para fins de transparência e controle social, assim como para possibilitar a verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

(...)

*§ 5º Os recursos recebidos por meio de transferências especiais **deverão ser movimentados em uma conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes.*** (grifos acrescidos)

125. *Note-se que, conforme o dispositivo acima destacado, os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em conta corrente específica para cada emenda*



parlamentar, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes.

126. É importante observar que as emendas parlamentares que alocam recursos orçamentários da União para repasse aos demais entes federativos ostentam natureza análoga a transferências intergovernamentais voluntárias, conforme jurisprudência deste TCU (Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Mucio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo) e, por esse motivo, a gestão financeira desses recursos deve observar os princípios da transparência e rastreabilidade previstos no art. 163-A da Constituição Federal, bem como seguir disciplina normativa vigente aplicável à sua natureza, por força do disposto no art. 37, caput, da Lei Maior.

127. Ademais, a transferência de recursos da conta corrente específica da emenda para outras contas correntes do município afigura-se incompatível com a indispensável rastreabilidade das aplicações desses valores. A transferência e a movimentação financeiras de recursos de emendas parlamentares deve ser segregada em contas específicas individualizadas por instrumento de transferência, como é a regra para qualquer transferência voluntária da União, e não ter parte desses recursos transferidos para outras contas do município.

128. Em conclusão, foram constatadas, no presente achado, irregularidades de natureza grave na movimentação financeira dos recursos da emenda sob análise, caracterizando prejuízo ao erário e ensejando a aplicação de sanção aos responsáveis:

a) transferência de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar 202336880002 para outras contas do Município de Itinga do Maranhão/MA;

b) ausência de demonstração da regular aplicação dos recursos no valor de R\$ 100.000,00 transferidos da conta específica da emenda para outras contas do Município, ante a não-apresentação de extratos bancários de contas destinatárias de recursos da emenda parlamentar 202336880002 (Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 7461-6 e Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 31698-9);

c) ausência de comprovação da regular aplicação de recursos, no valor de R\$ 93.752,86, sacados da conta específica da emenda parlamentar 202336880002, ou transferidos para conta do Fundo Municipal de Saúde (Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 58082-1), ante a ausência de apresentação de documentação comprobatória de aplicações nesse montante.

129. Ante essas constatações, faz-se necessário identificar os agentes responsáveis com vistas a **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, para prosseguimento ao exame, em específico, das irregularidades aqui apontadas, referentes à emenda parlamentar 202336880002, autorizando-se, desde logo, as **citações**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

Individualização de condutas e culpabilidade

130. O Sr. Lucio Flavio Araujo Oliveira (CPF 781.431.103-97), Prefeito Municipal de Itinga do Maranhão/MA, no período de 1/1/2021 a 31/12/2024, na condição de ordenador de despesas, era a autoridade responsável pela movimentação de recursos oriundos da emenda parlamentar 202336880002, devendo responder pela transferência irregular e ausência de comprovação das aplicações, prejudicando a rastreabilidade dos referidos recursos e impedindo a aferição de nexo de causalidade com as despesas respectivas.

131. A responsabilidade pela movimentação irregular dos recursos e ausência de comprovação de aplicação deve incidir, ainda, sobre a Sra. Pâmela Nunes da Silva Vidal (CPF 029.150.793-07), Secretária Municipal de Finanças do Município de Itinga do Maranhão/MA, à época dos fatos, uma vez que a gestão financeira de recursos recebidos pela municipalidade era de sua competência.

132. Ressalte-se que os responsáveis acima efetuaram movimentações financeiras nas contas bancárias que receberam as transferências dos recursos da emenda parlamentar sob análise, conforme evidenciam os documentos constantes dos processos de pagamento examinados (peças 118 a 131)



133. É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela gestão dos recursos da emenda parlamentar 202336880002, repassados ao Município de Itinga do Maranhão/MA, no exercício de 2023, tivessem ciência da vedação de transferências da conta específica para outras contas bancárias, bem como que a movimentação dos recursos recebidos em conta corrente diferente da especificamente aberta para tal finalidade e, assim, compromete a rastreabilidade dos recursos públicos.

134. É plausível, portanto, afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Há indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão constitucional, legal e jurisprudencial, à época dos fatos, no sentido de exclusividade de movimentação dos recursos de transferências especiais na conta específica e do dever de comprovar a aplicação em despesas vinculadas à finalidade e ao plano de trabalho.

135. Desse modo, em análise inicial, verifica-se que a conduta dos responsáveis se distanciou largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar, em juízo inicial, grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé. Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018).

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial 202336880002, repassada ao município de Itinga do Maranhão/MA, no exercício de 2023.

[CRITÉRIOS]

- Constituição Federal, art. 37, caput.
- Constituição Federal, 163-A.
- Constituição Federal, art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º.
- Art. 2º, caput, do Decreto 7.507/2011.
- Art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.
- Art. 7º, caput, e § 1º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.
- Art. 81, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023).
- STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854-DF.
- Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro; e 1.914/2024-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo.
- Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 597/2019-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 2.821/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; e 5.391/2025-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

[EVIDÊNCIAS]

- Extrato bancário da conta corrente específica da emenda parlamentar 202336880002 (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 13.358-2), referente ao mês 12-2023 (peça 115);
- Parecer Técnico da Controladoria Geral do Município de Itinga do Maranhão/MA (peça 117);
- Extrato bancário da conta corrente “PM ITINGA SAUDE EC29” (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 58.082-1), referente ao mês 12-2023 (peça 116);
- Processos de execução de despesas do município de Itinga do Maranhão/MA, referentes à emenda parlamentar 202336880002 (peças 118 a 131).

[CAUSAS]

- Desconhecimento ou interpretação inadequada das normas que tratam acerca da movimentação exclusiva dos recursos na conta específica da emenda.
- Ausência ou deficiência dos controles internos do município de Itinga do Maranhão/MA sobre a gestão de recursos financeiros oriundos de transferências de emendas parlamentares, evidenciado pela ausência de procedimentos específicos para gestão desses recursos e de verificação da aderência dos atos administrativos respectivos às normas de Direito Financeiro aplicáveis.
- Ausência de implementação, pelos bancos oficiais, de mecanismos de bloqueio de transferências



irregulares de recursos federais das contas específicas, em descumprimento ao pactuado em Termos de Ajustamento de Conduta celebrados com o Ministério Público Federal, em 2016 e 2017.

[EFEITOS]

- *Comprometimento da rastreabilidade dos recursos da emenda 202336880002, em virtude da dificuldade de acompanhamento tempestivo da execução financeira por órgãos de controle.*
- *Risco de desvio de finalidade a partir da utilização de contas intermediárias.*
- *Redução da transparência da gestão, com prejuízo à clareza das informações financeiras disponibilizadas à sociedade e aos órgãos de controle.*
- *Afronta aos princípios da administração pública, tais como os princípios da legalidade, transparência e accountability (arts. 37 e 163-A, da Constituição Federal).*

[ENCAMINHAMENTO]

136. *Ante todo o exposto, faz-se necessário propor a constituição de processo apartado de Tomada de Contas Especial, no tocante à Transferência Especial destinada ao Município de Itinga do Maranhão/MA, objeto da Emenda Parlamentar 202334960001, autorizando-se, desde logo, as citações, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) dos responsáveis solidários a seguir elencados, para que apresentem alegações de defesa para a irregularidade descrita, ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional, os valores abaixo discriminados, em função das respectivas condutas:*

- *Irregularidade: ausência de comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos federais recebidos por força da emenda parlamentar 202336880002 em razão de: a) realização de saques na conta corrente específica (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 13.358-2) sem apresentação de documentação comprobatória da aplicação da totalidade dos valores retirados; e b) transferência irregular de valores da conta corrente específica para outras contas bancárias de titularidade do Município de Itinga do Maranhão/MA, sem apresentação da correspondente documentação comprobatória (extratos bancários e comprovantes de despesa) da integral aplicação regular nas finalidades legais:*

Débito

DATA	VALOR (R\$)
13/12/2023	61.000,00
13/12/2023	39.000,00
13/12/2023	93.752,86

Responsável: Sr. Lucio Flavio Araujo Oliveira (CPF 781.431.103-97):

- *Conduta: autorizar a realização de saques, transferências e movimentação, para outras contas bancárias, de titularidade da prefeitura municipal, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202336880002, sem apresentação da correspondente documentação comprobatória de sua regular aplicação, inviabilizando a aferição do nexo de causalidade com despesas relacionadas às finalidades previstas no orçamento e no plano de trabalho;*

- *Nexo de causalidade: a autorização da realização de saques e transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação, bem como a omissão quanto à apresentação da documentação comprobatória do nexo financeiro com as despesas executadas, resultou em não comprovação da boa e regular aplicação dos referidos valores;*

- *Dispositivos violados: art. 37, caput, da CRFB/1988; art. 81, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 2º, caput, do Decreto 7.507/2011.*

Responsável: Sra. Leny Paula Firmiano Aguiar (CPF 031.072.013-32):

- *Conduta: autorizar, na condição de secretário municipal de Finanças de Itinga do Maranhão/MA, a transferência para outras contas bancárias, de titularidade da prefeitura municipal, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202336880002, sem apresentação da correspondente documentação comprobatória de sua regular aplicação, inviabilizando a aferição do nexo de causalidade com despesas relacionadas às finalidades previstas no orçamento e no plano de trabalho;*

- *Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação, bem como a omissão quanto à apresentação da documentação comprobatória do nexo financeiro com as despesas executadas, resultou em não comprovação da boa e regular aplicação dos referidos valores;*

- *Dispositivos violados: art. 81, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024; art. 2º, caput, do Decreto 7.507/2011; e STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854-DF;*

III.5 Desvio de finalidade na aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar n. 202336880002.

137. *Parte dos recursos federais transferidos ao Município de Itinga do Maranhão/MA, por força da Emenda Parlamentar n. 202336880002, foram aplicados de forma irregular em despesas administrativas da prefeitura do referido ente federado, estranhas à finalidade orçamentária, e fixada no plano de trabalho, de aquisição de materiais e medicamentos para a execução de ações de saúde.*

138. *Conforme informado no item supra, a Emenda Parlamentar n. 202336880002, vinculada ao Plano de Ação 09032023-036136/2023, direcionou recursos no montante de R\$ 800.000,00 para a função saúde, aquisição de materiais e medicamentos vinculados à prestação de serviços da atenção primária no âmbito do SUS no Município de Itinga do Maranhão/MA. Extrai-se do plano de trabalho da emenda no sistema TransfereGov (peça 142, p. 3-4) as seguintes metas: (i) “Fornecimento de **materiais** correlatos para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde”, (ii) “Fornecimento de **medicamentos** para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde” e (iii) “Fornecimento de **medicamentos** de uso contínuo e controlados para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde”.*

139. *A documentação comprobatória de despesas apresentada pela Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão/MA evidenciou que, no dia 13/12/2023, foram efetuados saques da conta específica da emenda parlamentar (conta corrente 13358-2, ag. 5676-6, do Banco do Brasil), no montante de R\$ 128.426,81, para o pagamento de despesas com aquisição de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção, para atender às necessidades das secretarias de Administração e Infraestrutura da citada municipalidade.*

140. *As beneficiárias foram as sociedades empresárias Alves Distribuidora Ltda (CNPJ 29100345000107), Mega Vendas Distribuidora Ltda (CNPJ 12145041000155) e Novo Horizonte Construções e Terraplenagem Ltda (CNPJ 32380808000138), conforme detalhado na Tabela 9 infra. Tabela 16 - Despesas pagas com recursos da emenda 202336880002 debitados na conta específica (Banco do Brasil, cc 13358-2, AG. 5676-6)*

Empenho	Beneficiário	Objeto	Ordem de Pagamento	Valor Pago (R\$)
906027	ALVES DISTRIBUIDORA LTDA	Fornecimento de material de limpeza Secretaria Municipal de Administração	9257	9.642,01
1128010	ALVES DISTRIBUIDORA LTDA		9260	11.354,29
906028	ALVES DISTRIBUIDORA LTDA		9258	9.019,95
1128009	ALVES DISTRIBUIDORA LTDA		9262	11.071,25
906028	ALVES DISTRIBUIDORA LTDA		9256	9.338,70



906025	MEGA VENDAS DISTRIBUIDORA LTDA	FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS - Secret. Municipal de Administração	9253	10.846,77
906024	MEGA VENDAS DISTRIBUIDORA LTDA	FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS - Secret. Municipal de Administração	9252	10.742,71
1128036	MEGA VENDAS DISTRIBUIDORA LTDA	FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS - Secret. Municipal de Administração	9254	11.212,10
1128037	MEGA VENDAS DISTRIBUIDORA LTDA		9255	11.233,17
821009	NOVO HORIZONTE CONSTRUCOES E TERRAPLENAGEM LTDA	Fornecimento de material de construção - secretaria municipal de infraestrutura	9248	12.033,00
821008	NOVO HORIZONTE CONSTRUCOES E TERRAPLENAGEM LTDA	secretaria municipal de infraestrutura	9247	10.377,56
821007	NOVO HORIZONTE CONSTRUCOES E TERRAPLENAGEM LTDA		9246	11.555,30
Total				128.426,81

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos dos processos de pagamento da PM de Itinga do Maranhão/MA

141. Foram realizadas, ainda, nove transferências de valores da conta específica relativas à retenção do imposto de renda incidente sobre os referidos pagamentos, no valor de R\$ 1.147,28. Portanto, foram efetuados pagamentos com desvio de finalidade no total de R\$ 129.574,09.

142. Conforme relatado no achado anterior deste relatório de auditoria, a análise extrato bancário da conta corrente específica da emenda parlamentar 202336880002 (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 13.358-2) evidencia que foi efetuada transferência no valor total de **R\$ 570.000,00** para a conta corrente “PM ITINGA SAUDE EC29” (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 58.082-1) do Município de Itinga do Maranhão/MA.

143. Além dos pagamentos de despesas com desvio de finalidade, acima referidos, a documentação comprobatória apresentada demonstra que o Município de Itinga do Maranhão/MA realizou pagamentos em objetos indevidos, no valor de R\$ 476.673,05, com os recursos transferidos para a supra referida conta corrente “PM ITINGA SAUDE EC29”.

144. A análise dos processos de pagamento encaminhados pela municipalidade (peças 118 a 131) evidencia que os pagamentos sob comento, efetuados no dia 13/12/2023, tiveram por objeto despesas administrativas vinculadas às secretarias municipais de Administração, Educação, Assistência Social, Infraestrutura e Saúde.

145. Os termos de contrato, as notas de empenho, ordens bancárias e notas fiscais apresentadas, relacionados no quadro que constitui o Anexo I deste relatório, comprovam pagamentos de despesas com aquisição de materiais de construção, de limpeza e gêneros alimentícios, sem qualquer vinculação com a finalidade orçamentária da emenda parlamentar e o plano de trabalho respectivo. As beneficiárias foram as sociedades empresárias Alves Distribuidora Ltda (CNPJ 29100345000107), Mega Vendas Distribuidora Ltda (CNPJ 12.145.041/0001-55), Milazzo Cavalcante Comercio e Distribuidora Ltda (CNPJ 28.863.972/0001-29) e Novo Horizonte Construções e



Terraplenagem Ltda (CNPJ 32.380.808/000138).

146. Portanto, conclui-se que foram aplicados recursos com desvio de finalidade, no total de R\$ **606.247,14**, movimentados nas contas específica da transferência especial e do fundo municipal de saúde, conforme demonstrado sinteticamente na Tabela 10:

Tabela 17 - valores das aplicações com desvio de finalidade de recursos movimentados nas contas do Município de Itinga do Maranhão/MA

TITULAR	CONTA BANCÁRIA	DESVIO DE FINALIDADE (R\$)
Município de Itinga do Maranhão - CNPJ 01.614.537/0001-04 [TRANSF ESPECIAIS-2105427]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 13.358-2	129.574,09
Município de Itinga do Maranhão - Fundo Municipal de Saúde - CNPJ 13.863.418/0001-74 [PM ITINGA SAUDE EC29]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 58082-1	476.673,05
TOTAL		606.247,14

Fonte: elaboração própria a partir da documentação apresentada pela PM de Itinga do Maranhão/MA

147. As transferências especiais caracterizam-se pela transferência direta de recursos da União aos entes subnacionais, com dispensa de convênio ou instrumento congênere. Tal peculiaridade, contudo, não as converte em recursos de livre aplicação, subsistindo condicionantes constitucionais e orçamentárias quanto à sua utilização.

148. Frise-se que a vinculação finalística das emendas individuais destinadas a ações e serviços públicos de saúde é de tal relevância que a Constituição Federal estabeleceu percentual mínimo obrigatório de aplicação (art. 166, § 9º).

149. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, disciplinou a vinculação de verbas públicas em seu art. 8º. parágrafo único: 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.

150. Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar consulta formulada pelo Congresso Nacional, firmou entendimento no Acórdão 518/2023–TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, no sentido de que, embora os recursos oriundos de transferências especiais passem a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, permanece obrigatória a observância das condicionantes previstas no art. 166-A da Constituição, inclusive aquelas relacionadas à finalidade da despesa pública. Sob esse fundamento, a Corte de Contas firmou o entendimento, insito no item 9.2.4 daquele aresto, de que a aplicação de recursos de transferência especial em finalidade irregular enseja a instauração de tomada de contas especial:

9.2.4. se for verificado o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, o TCU poderá instaurar processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado pelo débito decorrente do desvio para **finalidade irregular** ou da não comprovação da regularidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou o ato infringente, comissivo ou omissivo. (grifo acrescido)

151. Sobre o desvio de finalidade na aplicação de recursos de emenda parlamentar na modalidade transferência especial, deve-se fixar que, não obstante ser de matriz constitucional a impositividade de sua execução, o próprio texto constitucional ressalva a existência de impedimentos de ordem técnica (CRFB, arts. 165, inciso II, § 11, inciso II, e 166, § 13º).

152. A definição de impedimento de ordem técnica encontra-se fixada de maneira uniforme nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 2021 a 2025 (Lei 14.116/2020 (LDO 2021; art. 67,



caput), Lei 14.194/2021 (LDO 2022; art. 65, caput), Lei 14.436/2022 (LDO 2023; art. 72, caput), Lei 14.791/2023 (LDO 2024; art. 74, caput) e Lei 15.080/2024 (LDO 2025; art. 72, caput, c/c art. 71, § 1º, inciso III), nos seguintes termos: Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.

153. Da mesma forma, em todas as leis de diretrizes orçamentárias citadas há previsão de que a incompatibilidade entre o objeto da despesa e a finalidade ou os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo, fixados na emenda parlamentar, constitui impedimento de ordem técnica à sua execução.

154. Reiterando essa disciplina normativa, a Lei Complementar 210/2024, art. 10, caput e incisos I e XXII, dispõe que constituem impedimentos de ordem técnica à execução de emenda parlamentar: a) a incompatibilidade do objeto da despesa com a respectiva finalidade ou atributos da programação orçamentária; e b) a inobservância dos normativos e orientações aplicáveis à política pública envolvida:

Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:

I - incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;

(...)

XXII - não observância da legislação aplicável ou incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e com os critérios técnicos que a consubstanciam;

(...)

155. Pontue-se, ainda, que, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do supra referido art. 10 da norma sob comento, é dever da área técnica do ente executor identificar e formalizar a existência de qualquer impedimento de ordem técnica à execução da emenda, sob pena de responsabilização:

§ 1º Caberá à área técnica de cada órgão ou ente executor identificar e formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade.

§ 2º Formalizada a identificação de impedimento de ordem técnica, caberá ao órgão ou ente executor da emenda analisá-lo e determinar diligências com vistas a assegurar a execução da emenda parlamentar mediante a regularização do impedimento, sempre que possível. (destaques acrescidos)

156. Especificamente sobre as condicionantes para execução de emendas parlamentares, de qualquer modalidade, que destinam recursos ao SUS, em decisão prolatada no âmbito da ADPF 854-DF, o Ministro Relator Flávio Dino determinou a observância de critérios fixados pelo Ministro da Saúde e pelas comissões intergestoras do sistema, bem como a programação anual de saúde, a ser aferida pelo gestor federal previamente à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC 210/2024.

157. Portanto, a despeito de as emendas parlamentares de transferências especiais da saúde dispensarem a vinculação a objeto específico, como ocorre com os convênios ou instrumentos congêneres, a sua execução orçamentária e financeira está legalmente vinculada à compatibilidade do objeto da despesa com a respectiva finalidade orçamentária, com o planejamento local das ações do SUS, bem como à observância das normas e critérios pertinentes do Ministério da Saúde.

158. Deve-se ressaltar, ainda, que a Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025, que estabeleceu procedimentos e prazos para avaliação dos planos de trabalho relativos às emendas individuais na modalidade Transferência Especial, dos exercícios de 2024 e anteriores, pelos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar previa, no inciso VI do § 1º do art. 2º, como objeto de avaliação do plano de trabalho, a vinculação de todo o montante da transferência especial ao objeto e às suas metas.

159. Decorre desse arcabouço normativo e jurisprudencial que o ente executor, diante de situação impeditiva da execução dos recursos recebidos de emenda de transferência especial, de acordo com a programação orçamentária e o plano de trabalho aprovado, tem o dever de adotar

procedimentos com vistas a formalizar a constatação e a sanear o obstáculo. Ao verificar que o objeto inicialmente pretendido ou já indicado não é mais compatível com a finalidade da emenda, o município não pode simplesmente redirecionar os recursos para finalidade diversa. Esse procedimento contraria, além das normas citadas, os princípios da legalidade orçamentária, da vinculação da despesa pública, da boa-fé e da transparência na execução orçamentária.

160. *Consequentemente, a aplicação de recursos de emenda de transferência especial em despesa incompatível com a finalidade consignada em sua programação orçamentária e em desacordo com o planejamento do SUS e as normas de aplicação do Ministério da Saúde, sem prévia formalização e saneamento da incompatibilidade, configura irregularidade grave por (i) burla à vinculação da despesa à dotação orçamentária respectiva, (ii) desrespeito à vedação de execução de emenda parlamentar com impedimento técnico e (iii) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos.*

161. *Configurou-se, portanto, grave irregularidade no desvio de finalidade na aplicação de parte dos recursos provenientes da Emenda Parlamentar n. 202336880002, alocados originariamente para a função saúde. Além das violações das normas constitucionais e legais aplicáveis, o desvio de finalidade configura lesão aos cofres da União, bem como comprometeu a transparência e a eficiência na aplicação de recursos públicos. A Controladoria Geral do Município de Itinga reconhece que os atos foram praticados em gestões anteriores e recomenda a instauração de procedimentos administrativos e judiciais para apuração e responsabilização.*

162. *Destaque-se que, nos termos do art. 7º, caput, e § 1º, da IN-TCU 93, de 17/1/2024, constatado o descumprimento das condicionantes constitucionais, o TCU deverá fixar prazo para que o ente federado beneficiado regularize as pendências e, caso o ente não o faça tempestivamente, o Tribunal instaurará processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente pelo débito decorrente do desvio de finalidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou o ato infringente, comissivo ou omissivo.*

163. *Assim, faz-se necessário constituir processo apartado de representação para que seja promovida a audiência dos gestores responsáveis para que ofertem razões de justificativa para a grave irregularidade ora relatada, bem como a oitiva do Município para que apresente esclarecimentos sobre a aplicação dos recursos em despesas administrativas de competência da municipalidade. Caso não elidida a ilicitude, deverá ser fixado prazo para que o município recolha os valores irregularmente aplicados aos cofres da União.*

164. *Na hipótese de não saneamento do débito, deverá ser constituída TCE para responsabilização do ente federado beneficiado pelo débito decorrente do desvio de finalidade na aplicação dos recursos da Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202427110008, bem como para fins de aplicação de sanções aos gestores que praticaram os atos eivados de ilicitude.*

Individualização de Condutas e culpabilidade

165. *O Sr. Lucio Flavio Araujo Oliveira (CPF 781.431.103-97), ex-Prefeito Municipal de Itinga do Maranhão/MA à época dos fatos (exercícios 2021 - 2024), autorizou a aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, uma vez que o valor de R\$ 606.247,14, vinculado ao Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinado à aplicação em bens destinados à execução das ações de saúde no município (aquisição de materiais médicos e medicamentos) foi aplicado na aquisição de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção para secretarias municipais de Educação, Administração, Saúde e Infraestrutura.*

166. *A responsabilidade pela aplicação irregular dos recursos deve incidir, ainda, sobre a Sra. Pâmela Nunes da Silva Vidal (CPF 029.150.793-07), Secretária Municipal de Finanças do Município de Itinga do Maranhão/MA, à época dos fatos, uma vez que a gestão financeira de recursos recebidos pela municipalidade era de sua competência.*

167. *Ressalte-se que os responsáveis acima autorizaram os pagamentos irregulares com os*



recursos oriundos das contas bancárias em que foram movimentados valores da transferência especial sob análise, conforme evidenciam os documentos constantes dos processos de pagamento examinados (peças 118-131).

168. É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela execução da Emenda Parlamentar de transferência especial, repassada ao Município de Itinga do Maranhão/MA, tivessem ciência de que a aplicação dos recursos em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência afronta as normas constitucionais e legais aplicáveis à execução orçamentária e financeira das transferências da União. Com efeito, além da vedação desse procedimento na Lei de Responsabilidade Fiscal, havia previsão legal nas leis de diretrizes orçamentárias, desde 2021, de que a incompatibilidade do objeto das despesas com a finalidade orçamentária da emenda configura impedimento técnico à sua execução.

169. É plausível, portanto, afirmar que era exigível conduta diversa daquela que os responsáveis adotaram. Há indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia vedação expressa de execução de emenda parlamentar em caso de impedimento técnico na legislação vigente à época dos fatos, bem como previsão do procedimento a ser adotado no caso, para saneamento da irregularidade.

170. Portanto, em análise inicial, verifica-se que as condutas dos responsáveis se distanciaram largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar, em juízo preliminar, grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé. Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018).

[OBJETOS]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202427110008, repassada ao Município de Itinga do Maranhão/MA, exercício de 2023.

[CRITÉRIOS]

arts. 165, inciso II, § 11; 166, § 13º art. 166-A, inciso I e § 2º, inciso III, da CRFB/1988

art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal),

art. 72, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023), art. 74, caput, da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024)

Acórdão 518/2023–TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo

[EVIDÊNCIAS]

- Extrato bancário da conta corrente específica da emenda parlamentar 202336880002 (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 13.358-2), referente ao mês 12-2023 [peça 115];

- Parecer Técnico da Controladoria Geral do Município de Itinga do Maranhão/MA [peça 117];

- Extrato bancário da conta corrente “PM ITINGA SAUDE EC29” (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 58.082-1), referente ao mês 12-2023 [peça 116];

- Processos de execução de despesas da Prefeitura do Município de Itinga do Maranhão/MA, referentes à aplicação dos recursos da emenda parlamentar 202336880002 [peças 118 a 131].

[CAUSAS]

- Desconhecimento/desconsideração das normas aplicáveis (Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025): a equipe responsável pela gestão da transferência especial no município pode não ter tido conhecimento da publicação da Portaria 2/2025 ou de suas exigências específicas quanto à vinculação de todo o montante da transferência especial ao objeto e às suas metas.

- Falta de capacitação e treinamento: mesmo com o conhecimento da norma, a equipe pode não ter sido devidamente capacitada para adotar os procedimentos cabíveis em caso de alteração do plano de trabalho.

- Insuficiência de pessoal ou recursos: o município pode ter uma estrutura administrativa limitada, com poucos servidores ou falta de recursos (tecnológicos, financeiros) para lidar com as demandas afetas à adequada elaboração dos planos de trabalho.



- Deficiências nos Controles Internos: ausência ou ineficácia de procedimentos internos para garantir a correta vinculação dos recursos previstos no plano de trabalho às reais necessidades do Município.

[EFEITOS]

- Comprometimento da transparência e da prestação de contas: a aplicação dos recursos em desacordo com o plano de trabalho ausência do relatório impede que o TCU, outros órgãos de controle e a sociedade tenham acesso às informações sobre a aplicação dos recursos da Emenda PIX, dificultando a fiscalização e o controle social.

- Risco de irregularidades na aplicação dos recursos: a aplicação dos recursos em desacordo com o plano de trabalho aumenta o risco de desvio, má gestão ou uso indevido dos recursos.

- Aplicação de sanções e restrições ao município: o descumprimento da Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025 pode levar à aplicação de sanções ao município, como a suspensão de futuras transferências especiais, inclusão em cadastros de inadimplentes (ex: CAUC) e outras restrições.

- Dificuldade na avaliação da efetividade da emenda: a aplicação dos recursos em desacordo com os objetos vinculados à transferência especial dificulta a avaliação quanto ao atingimento dos objetivos da Emenda PIX e à geração dos resultados esperados para a população.

[ENCAMINHAMENTO]

171. Em vista do aqui exposto, deve-se propor a constituição de processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar de Transferência Especial 202427110008 vinculada ao Plano de Ação 09032024-071344/2024, autorizando-se, desde logo, a promoção de:

a) **oitiva do Município de Itinga do Maranhão/MA**, com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para que se manifeste, no prazo de quinze dias, acerca da aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, uma vez que o valor de R\$ **606.247,14**, vinculado ao Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinado à aplicação em bens destinados à execução das ações de saúde no município (aquisição de materiais e medicamentos) foi aplicado na aquisição de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção para secretarias municipais de Educação, Administração e Infraestrutura e Saúde, ou comprove a restituição dos recursos no montante acima especificado à conta específica de depósito da transferência especial:

b) **audiência**, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, do Sr. **Lucio Flavio Araujo Oliveira (CPF 781.431.103-97)**, ex-Prefeito Municipal de Itinga do Maranhão/MA e da Sra. **Pâmela Nunes da Silva Vidal (CPF 029.150.793-07)**, Secretária Municipal de Finanças do Município de Itinga do Maranhão/MA, à época dos fatos, a fim de que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a irregularidade abaixo descrita:

Irregularidade: Desvio de finalidade na aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, uma vez que o valor de R\$ **606.247,14**, vinculado ao Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinado à aplicação em bens destinados à execução das ações de saúde no município (aquisição de materiais médicos e medicamentos) foi aplicado na aquisição de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção para secretarias municipais de Educação, Administração e Infraestrutura.

Conduta: autorizar a aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar **202427110008** em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência e em desacordo com o respectivo plano de trabalho aprovado.

Nexo de causalidade: a autorização de destinação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008, vinculados ao Plano de Ação 09032024-071344/2024 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência resultou em violação de impedimento técnico à execução e desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos.

Dispositivos violados: arts. 165, inciso II, § 11; 166, § 13º art. 166-A, inciso I e § 2º, inciso III, da CRFB/1988; art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade



Fiscal); art. 72, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023), art. 74, caput, da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024); e Acórdão 518/2023–TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo

III.6 Ausência de documentação das adesões às atas de registro de preços utilizadas nas despesas relacionadas às ações de saúde

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

172. A análise da documentação encaminhada pelo Município de Turiaçu/MA evidenciou a realização de despesas relacionadas às ações de saúde custeadas com recursos federais da Emenda Parlamentar n. 202443690003, especialmente para aquisição de medicamentos e material odontológico.

173. Foram apresentados documentos relacionados à execução financeira da despesa, tais como notas fiscais, comprovantes de pagamento, processos administrativos de pagamento e extratos bancários da conta específica da emenda parlamentar (peças 138-141).

174. Entretanto, os processos administrativos encaminhados restringem-se, em essência, à menção de que as contratações decorreram de adesões a atas de registro de preços, sem a apresentação da documentação necessária à verificação da regularidade dessas adesões.

175. Dessa forma, não foram encaminhados os respectivos processos administrativos de contratação, apesar de expressamente solicitados no item “d” do ofício de requisição desta fiscalização (peça 137), incluindo: (i) documentos de planejamento das contratações; (ii) estudos técnicos preliminares e termos de referência; (iii) editais e anexos; (iv) projetos básicos e especificações técnicas; (v) pareceres técnicos e jurídicos; (vi) justificativas da contratação; (vii) pesquisas de preços; (viii) propostas apresentadas; (ix) atas de julgamento; e (x) recursos administrativos eventualmente interpostos.

176. A ausência da documentação relativa à preparação das contratações e às adesões às atas de registro de preços — especialmente estudos técnicos, justificativas de necessidade, demonstração de vantagem, pesquisas de preços e documentação da contratação originária — afronta os deveres de instrução, formalização e motivação dos processos administrativos de contratação pública previstos na legislação aplicável, previstos nos artigos 5º, 11 e 18 da Lei n. 14.133/2021, além de comprometer a transparência e a verificabilidade das despesas executadas.

177. O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a adesão à ata de registro de preços deve ser acompanhada da demonstração expressa da compatibilidade entre o objeto registrado e as necessidades do órgão aderente, bem como da comprovação da vantagem da adesão mediante confronto dos preços contratados com referenciais válidos de mercado.

178. Nesse sentido, o Acórdão n. 1.823/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Bemquerer) consignou que “a adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata”.

179. No mesmo sentido, o Acórdão n. 2.630/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) destacou que “a comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado”.

180. Dessa forma, entende-se que não foi possível comprovar que as despesas relacionadas às ações de saúde custeadas com recursos federais da Emenda Parlamentar n. 202443690003 foram precedidas de regular processo de contratação, em razão da ausência dos respectivos processos administrativos e documentos correlatos, apesar de expressamente solicitados pela equipe de fiscalização, sendo cabível a realização de audiência do responsável.

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202443690003, repassada ao município de Turiaçu/MA, exercício de 2024.

[CRITÉRIOS]



- artigos 5º, 11 e 18 da Lei n. 14.133/2021.

[EVIDÊNCIAS]

- *Processos de despesas desacompanhados da documentação referente às adesões às atas de registro de preços (peças 138-141)*

[CAUSAS]

- *Encaminhamento parcial da documentação solicitada, com apresentação de documentos relacionados à execução financeira da despesa desacompanhados da documentação referente à preparação do certame licitatório, assim como da documentação referente às adesões às atas de registro de preços utilizadas nas contratações.*

[EFEITOS]

- *Comprometimento da transparência e da prestação de contas - A ausência da documentação das adesões às atas de registro de preços impediu a verificação da regularidade das contratações realizadas, especialmente quanto: à observância dos requisitos legais aplicáveis ao sistema de registro de preços; à vantajosidade das adesões realizadas; à compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado; à regularidade da contratação originária; e à adequada formalização das contratações relacionadas às ações de saúde custeadas com recursos da emenda parlamentar.*

[ENCAMINHAMENTO]

181. *Em vista do aqui exposto, entende-se que se deve constituir processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar 202443690003, de indicação do Deputado Federal Fabio Macedo, vinculada ao Plano de Ação: 09032024-064961/2024, destinada ao Município de Turiaçu/MA, autorizando-se, desde logo, a promoção da audiência, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, do Sr. Edésio João Cavalcanti (CPF 147.202.563-68), Prefeito de Turiaçu/MA (exercícios 2021-2024 e 2025-2028), a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a seguinte irregularidade:*

- *adesão à ata de registro de preços, no âmbito dos processos administrativos 10/2025 e 25/2025, sem a motivação expressa da comprovação da compatibilidade do objeto registrado às reais necessidades da entidade e sem o detalhamento das necessidades que pretendia suprir por meio do contrato, em afronta ao disposto nos artigos 5º, 11, 18 e 86 da Lei n. 14.133/2021, e em dissonância com a jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

IV - CONCLUSÃO

182. *A presente fiscalização teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a municípios do Estado do Maranhão por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, popularmente conhecidas como “emendas PIX”, destinadas à aquisição de medicamentos, materiais e suprimentos médico-hospitalares. Os trabalhos abrangeram as prefeituras municipais de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA, com volume fiscalizado de R\$ 4.517.194,00, recebido nos exercícios de 2023 e 2024, tendo sido examinadas a rastreabilidade da aplicação dos recursos, a observância das condicionantes constitucionais e legais, a regularidade das contratações e a execução física e financeira dos objetos previstos nos respectivos planos de ação.*

183. *O primeiro achado refere-se à ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da Transferência Especial 202444190005, no valor de R\$ 550.000,00, repassada ao Município de Milagres do Maranhão/MA para aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares. Constatou-se que a municipalidade não apresentou documentação essencial relativa ao Pregão Eletrônico 22/2023, tampouco os documentos requisitados referentes ao processo administrativo da contratação, à relação individualizada dos pagamentos e aos processos de execução contratual e financeira.*

184. *Embora tenham sido apresentados extratos bancários, notas fiscais atestadas, portaria de designação de fiscal do contrato, ordens de fornecimento e fichas de controle de entrega de medicamentos, o conjunto documental revelou-se insuficiente para demonstrar a regularidade da*



contratação, a economicidade dos preços, a liquidação da despesa e o nexo causal entre os recursos federais transferidos e os bens efetivamente recebidos e distribuídos às unidades de saúde. Agravaram o quadro a ausência de registros de entrada em almoxarifado, a inexistência de controles robustos de rastreabilidade dos itens e indícios de possível reprodução de assinaturas em ordens de fornecimento.

185. *Dessa forma, concluiu-se, em juízo preliminar, que não restou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos pagos à empresa Excellence Distribuição Ltda., no montante de R\$ 549.691,74, circunstância que enseja a proposta de conversão do processo em tomada de contas especial, com citação solidária dos responsáveis indicados, para apresentação de alegações de defesa ou recolhimento do débito aos cofres do Fundo Nacional de Saúde.*

186. *O segundo achado trata da ausência de inserção, no Transferegov.br, dos relatórios de gestão parciais ou finais referentes às transferências especiais fiscalizadas. Verificou-se que os municípios de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA não haviam inserido tempestivamente os relatórios de gestão relativos às emendas 202338110004, 202336880002, 202444190005 e 202443690003, respectivamente, em desacordo com o art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93/2024.*

187. *A irregularidade compromete a transparência, a rastreabilidade e o controle social da aplicação dos recursos, uma vez que o relatório de gestão deve conter o detalhamento do objeto, da execução orçamentária e financeira, dos processos administrativos de contratação, dos contratos, notas de empenho, notas fiscais, ordens bancárias, extratos e demais documentos comprobatórios da execução. A ausência dessas informações dificulta a verificação da conformidade da aplicação dos recursos e aumenta o risco de irregularidades na execução das transferências especiais.*

188. *Em razão disso, propôs-se determinar às prefeituras municipais de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA que insiram, no prazo fixado, os respectivos relatórios de gestão, parciais ou finais, na plataforma Transferegov.br, conforme previsto na IN-TCU 93/2024 e nas deliberações proferidas no âmbito da ADPF 854.*

189. *O terceiro achado refere-se à entrega de máquina de Raio X por empresa diversa daquela vencedora do certame, emissora da nota fiscal e beneficiária do pagamento, no âmbito da Emenda Parlamentar 202333930003, repassada ao Município de Milagres do Maranhão/MA. A fiscalização constatou que a máquina foi adquirida da empresa MIX Comércio e Serviços Ltda., pelo valor de R\$ 359.000,00, mas o termo de recebimento indicou a entrega por Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares.*

190. *A inspeção in loco permitiu verificar que o equipamento foi efetivamente entregue, instalado e se encontrava em funcionamento no Hospital Municipal Domingo Lopes, com registros de realização de exames e existência de profissionais contratados para operação do aparelho. Não obstante, a divergência entre a empresa contratada e a empresa que realizou a entrega, montagem e manutenção do equipamento não foi suficientemente esclarecida pela documentação apresentada, subsistindo indícios de possível subcontratação irregular ou fraude à licitação.*

191. *O quarto achado diz respeito à movimentação financeira irregular dos recursos da Emenda Parlamentar 202336880002, repassada ao Município de Itinga do Maranhão/MA. Constatou-se que os recursos não foram integralmente movimentados de forma segregada na conta específica aberta para a transferência especial, tendo ocorrido transferências para outras contas da própria municipalidade, no montante de R\$ 670.000,00, além de saques na conta específica sem documentação comprobatória suficiente da aplicação dos valores retirados.*

192. *A movimentação dos recursos por contas diversas da conta específica comprometeu a rastreabilidade da despesa, reduziu a transparência da execução financeira e dificultou a verificação do nexo causal entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas. A própria Controladoria do Município reconheceu a ocorrência da irregularidade nas aplicações com desvio de finalidade, transferência indevida de recursos para outras contas municipais e fragilidade no controle da execução financeira.*

193. *Diante da ausência de documentação apta a comprovar a regular aplicação da totalidade*



dos valores transferidos e sacados, propôs-se a constituição de processo apartado de tomada de contas especial, com citação dos responsáveis, a fim de que apresentem alegações de defesa ou recolham os valores correspondentes aos cofres públicos, sem prejuízo da apuração das responsabilidades individuais pelas condutas que inviabilizaram a rastreabilidade dos recursos.

194. O quinto achado refere-se ao desvio de finalidade na aplicação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202336880002, também no Município de Itinga do Maranhão/MA. Embora a transferência estivesse vinculada à função saúde e destinada à aquisição de materiais e medicamentos para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, constatou-se a utilização de recursos para pagamento de despesas estranhas à finalidade da emenda, tais como materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção destinados a secretarias municipais diversas.

195. A análise documental apontou que foram aplicados com desvio de finalidade recursos no total de R\$ 606.247,14, movimentados tanto na conta específica da transferência especial quanto na conta do Fundo Municipal de Saúde. Tal conduta afronta a vinculação finalística da despesa pública, as condicionantes constitucionais e legais aplicáveis às transferências especiais e o entendimento do TCU segundo o qual a aplicação de recursos em finalidade irregular pode ensejar a instauração de tomada de contas especial.

196. Em razão da gravidade da irregularidade, propôs-se a constituição de processo apartado de representação, com oitiva do Município de Itinga do Maranhão/MA e audiência dos responsáveis, para que se manifestem acerca da aplicação dos recursos em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência especial, bem como para que seja comprovada eventual restituição dos valores à conta específica ou adotadas as medidas cabíveis para recomposição do dano.

197. O sexto achado diz respeito à ausência de documentação das adesões às atas de registro de preços utilizadas nas despesas relacionadas às ações de saúde custeadas com recursos da Emenda Parlamentar 202443690003, repassada ao Município de Turiaçu/MA. Embora tenham sido apresentados documentos de execução financeira, como notas fiscais, comprovantes de pagamento, processos de pagamento e extratos bancários, não foram encaminhados os respectivos processos administrativos de contratação nem a documentação referente às adesões às atas de registro de preços.

198. A ausência de estudos técnicos, termos de referência, justificativas da contratação, pesquisas de preços, demonstração de vantajosidade, documentação da contratação originária e demais elementos de planejamento impossibilitou verificar a regularidade das adesões realizadas, a compatibilidade entre o objeto registrado e as necessidades do município, a vantajosidade dos preços praticados e a adequada formalização das contratações custeadas com recursos da emenda parlamentar.

199. Assim, concluiu-se pela necessidade de constituição de processo apartado de representação, com audiência do Prefeito Municipal de Turiaçu/MA, para apresentação de razões de justificativa quanto à adesão às atas de registro de preços nos processos administrativos 10/2025 e 25/2025 sem motivação expressa da compatibilidade do objeto registrado com as reais necessidades do ente e sem o detalhamento das necessidades que se pretendia suprir por meio das contratações.

200. Em síntese, os achados evidenciam fragilidades relevantes na gestão das transferências especiais fiscalizadas, notadamente quanto à comprovação da regular aplicação dos recursos, à rastreabilidade da movimentação financeira, à observância da finalidade orçamentária, à transparência das informações no Transferegov.br e à adequada instrução dos processos de contratação pública. As irregularidades identificadas demandam a adoção das medidas saneadoras, com vistas à recomposição de eventuais danos, ao aperfeiçoamento dos controles internos municipais e à preservação da regularidade, transparência e efetividade da aplicação de recursos federais destinados à saúde.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

201. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a constituição de processo apartado de **tomada de contas especial**, no tocante à Transferência Especial destinada ao Município



de Milagres do Maranhão/MA, objeto da Emenda Parlamentar 202444190005, mediante autuação de processo específico (art. 41 da Resolução-TCU 259/2014), autorizando, desde logo, no referido processo, em caráter solidário, as citações dos seguintes responsáveis, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, e art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para, no prazo de quinze dias, apresentarem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, conforme descrição a seguir:

Débito

Data	Valor (R\$)
27/12/2024	77.977,80
27/12/2024	76.530,32
27/12/2024	85.586,90
21/01/2025	20.102,00
21/01/2025	90.144,00
21/01/2025	54.894,32
21/01/2025	70.108,90
21/01/2025	74.347,50

a.1) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos da Transferência Especial n. 202444190005, no valor de R\$ 549.691,74 (data-base: 16/12/2024), destinada ao município de Milagres do Maranhão/MA para aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares, em decorrência: (i) da ausência de documentação apta a demonstrar a legalidade e economicidade da contratação; (ii) da insuficiência de elementos comprobatórios da regular liquidação da despesa; e (iii) da inexistência de nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, circunstâncias que caracterizam dano ao erário.

a.2) Responsável 1: Sr. José Augusto Cardoso Caldas (CPF 450.403.113-20), Prefeito Municipal de Milagres do Maranhão/MA, desde 1º/1/2021 até a presente data.

Conduta 1: deixar de assegurar, na condição de chefe do Poder Executivo municipal e responsável superior pela gestão dos recursos públicos, a adequada comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por meio da Transferência Especial n. 202444190005, mediante a não apresentação de documentação essencial relativa à contratação, execução, liquidação e pagamento das despesas, bem como pela ausência de controles administrativos idôneos aptos a garantir a rastreabilidade dos recursos, em desacordo com o art. 70, parágrafo único, e o art. 166-A da Constituição Federal, com o art. 63 da Lei 4.320/1964, com a Lei 14.133/2021, com os arts. 104 e 106 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

Nexo de causalidade 1: a omissão do gestor quanto à exigência de adequada instrução documental e de controles mínimos de gestão contribuiu diretamente para a impossibilidade de comprovação da regular aplicação dos recursos, inviabilizando a reconstrução da trilha da despesa e ensejando a ocorrência de dano ao erário.

a.3) Responsável 2: Sra. Marlene Maria Caldas Lima (CPF 301.749.703-82), Secretária Municipal de Saúde de Milagres do Maranhão/MA, à época dos fatos.

Conduta 2: deixar de promover, no âmbito da gestão da saúde municipal, a adequada formalização, execução e comprovação das despesas custeadas com recursos da Transferência Especial n. 202444190005, evidenciada pela ausência de documentação da contratação, fragilidade dos controles de recebimento e distribuição de medicamentos e apresentação de documentos com indícios de irregularidade formal, notadamente quanto à autenticidade das ordens de fornecimento, em desacordo com o art. 70, parágrafo único, e o art. 166-A da Constituição Federal, com o art. 63 da Lei 4.320/1964, com a Lei 14.133/2021, com os arts. 104 e 106 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

Nexo de causalidade 2: a atuação da gestora na condução das despesas e na gestão dos contratos relacionados aos recursos transferidos contribuiu para a ausência de comprovação da execução física



do objeto e para a impossibilidade de estabelecer o nexo entre os recursos repassados e os bens efetivamente recebidos e distribuídos.

b) determinar às prefeituras municipais de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, insiram, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente respectivamente às emendas parlamentares 202338110004, 202336880002, 202444190005 e 202443690003, , conforme preconizado no art. 3º, caput, e §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, e na Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854;

c) **constituir processo apartado de Representação**, com fundamento nas evidências e constatações decorrentes da visita in loco/vistoria realizada no município de Milagres do Maranhão (peça 159), em razão de indícios de irregularidade na entrega do equipamento adquirido no âmbito da execução do Plano de Ação da Emenda Parlamentar 202333930003, não elididos pelas justificativas apresentadas pelo auditado e pelo pretenso fornecedor, com vistas ao aprofundamento da apuração acerca de eventual subcontratação irregular ou fraude à licitação e/ou sobrepreço na aquisição da máquina de raio X;

202. d) determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a constituição de processo apartado de tomada de contas especial, no tocante à Transferência Especial destinada ao Município de Itinga do Maranhão/MA, objeto da Emenda Parlamentar 202336880002, autorizando-se, desde logo, as citações, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) dos responsáveis solidários a seguir elencados, para que apresentem alegações de defesa para a irregularidade descrita, ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional, os valores abaixo discriminados, em função das respectivas condutas:

- Irregularidade: ausência de comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos federais recebidos por força da emenda parlamentar 202336880002 em razão de: a) realização de saques na conta corrente específica (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 13.358-2) sem apresentação de documentação comprobatória da aplicação da totalidade dos valores retirados; e b) transferência irregular de valores da conta corrente específica para outras contas bancárias de titularidade do Município de Itinga do Maranhão/MA, sem apresentação da correspondente documentação comprobatória (extratos bancários e comprovantes de despesa) da integral aplicação regular nas finalidades legais:

Débito

Data	Valor (R\$)
13/12/2023	61.000,00
13/12/2023	39.000,00
13/12/2023	93.752,86

Responsável: Sr. Lucio Flavio Araujo Oliveira (CPF 781.431.103-97):

- Conduta: autorizar a realização de saques, transferências e movimentação, para outras contas bancárias, de titularidade da prefeitura municipal, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202336880002, sem apresentação da correspondente documentação comprobatória de sua regular aplicação, inviabilizando a aferição do nexo de causalidade com despesas relacionadas às finalidades previstas no orçamento e no plano de trabalho;

- Nexo de causalidade: a autorização da realização de saques e transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação, bem como a omissão quanto à apresentação da documentação comprobatória do nexo financeiro com as despesas executadas, resultou em não comprovação da boa e regular aplicação dos referidos valores;

- Dispositivos violados: art. 37, caput, da CRFB/1988; art. 81, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 2º, caput, do Decreto 7.507/2011.

Responsável: Sra. Leny Paula Firmiano Aguiar (CPF 031.072.013-32):



- *Conduta*: autorizar, na condição de secretária municipal de Finanças de Itinga do Maranhão/MA, a transferência para outras contas bancárias, de titularidade da prefeitura municipal, de recursos oriundos da emenda parlamentar 202336880002, sem apresentação da correspondente documentação comprobatória de sua regular aplicação, inviabilizando a aferição do nexo de causalidade com despesas relacionadas às finalidades previstas no orçamento e no plano de trabalho;

- *Nexo de causalidade*: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação, bem como a omissão quanto à apresentação da documentação comprobatória do nexo financeiro com as despesas executadas, resultou em não comprovação da boa e regular aplicação dos referidos valores;

- *Dispositivos violados*: art. 81, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023); arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal; art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024; art. 2º, caput, do Decreto 7.507/2011; e STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854-DF;

f) constituição de processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar de Transferência Especial 202427110008 vinculada ao Plano de Ação 09032024-071344/2024, autorizando-se, desde logo, a promoção de:

f.1) **oitiva do Município de Itinga do Maranhão/MA**, com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para que se manifeste, no prazo de quinze dias, acerca da aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, uma vez que o valor de R\$ **606.247,14**, vinculado ao Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinado à aplicação em bens destinados à execução das ações de saúde no município (aquisição de materiais e medicamentos) foi aplicado na aquisição de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção para secretarias municipais de Educação, Administração e Infraestrutura e Saúde ou comprove a restituição dos recursos no montante acima especifica à conta específica de depósito da transferência especial:

f.2) **audiência**, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, do Sr. **Lucio Flavio Araujo Oliveira (CPF 781.431.103-97)**, ex-Prefeito Municipal de Itinga do Maranhão/MA e da Sra. **Pâmela Nunes da Silva Vidal (CPF 029.150.793-07)**, Secretária Municipal de Finanças do Município de Itinga do Maranhão/MA, à época dos fatos, a fim de que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a irregularidade abaixo descrita:

Irregularidade: Desvio de finalidade na aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, uma vez que o valor de R\$ **606.247,14**, vinculado ao Plano de Ação 09032024-071344/2024, destinado à aplicação em bens destinados à execução das ações de saúde no município (aquisição de materiais médicos e medicamentos) foi aplicado na aquisição de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção para secretarias municipais de Educação, Administração e Infraestrutura.

Conduta: autorizar a aplicação dos recursos da Emenda Parlamentar **202427110008** em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência e em desacordo com o respectivo plano de trabalho aprovado.

Nexo de causalidade: a autorização de destinação de parte dos recursos da Emenda Parlamentar 202427110008, vinculados ao Plano de Ação 09032024-071344/2024 em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência resultou em violação de impedimento técnico à execução e desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos.

Dispositivos violados: arts. 165, inciso II, § 11; 166, § 13º art. 166-A, inciso I e § 2º, inciso III, da CRFB/1988; art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); art. 72, caput, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023), art. 74, caput, da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024); e Acórdão 518/2023–TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo



e) constituir processo apartado de Representação, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, do achado relativo à execução da Emenda Parlamentar 202443690003, de indicação do Deputado Federal Fabio Macedo, vinculada ao Plano de Ação: 09032024-064961/2024, destinada ao Município de Turiaçu/MA, autorizando-se, desde logo, a promoção da audiência, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, Sr. Edésio João Cavalcanti (CPF 147.202.563-68), Prefeito de Turiaçu/MA (exercícios 2021-2024 e 2025-2028), a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a seguinte irregularidade:

- adesão à ata de registro de preços, no âmbito dos processos administrativos 10/2025 e 25/2025, sem a motivação expressa da comprovação da compatibilidade do objeto registrado às reais necessidades da entidade e sem o detalhamento das necessidades que pretendia suprir por meio do contrato, em afronta ao disposto nos artigos 5º, 11, 18 e 86 da Lei n. 14.133/2021, e em dissonância com a jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

f) Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao Ministério Público do Estado do Maranhão, ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal, para ciência e adoção das medidas que entenderem cabíveis, no âmbito de suas respectivas competências, em razão da gravidade dos achados desta fiscalização e dos indícios de irregularidades na aplicação dos recursos oriundos de transferências especiais.

3. Por fim, consta do processo manifestação do Secretário do TCU no Estado do Maranhão (peça 160), que participou das etapas de planejamento e de execução das fiscalizações, em especial no que se refere à contribuição sobre os aspectos de contexto regional e local relacionados ao objeto da auditoria, bem como à facilitação da interlocução da equipe de fiscalização com os respectivos gestores.

4. É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos aos municípios de Anajatuba/MA, Milagres do Maranhão/MA, Itinga do Maranhão/MA e Turiaçu/MA, em 2023 e 2024, por meio de emendas individuais de transferência especial, conhecidas como “emendas PIX”, para aquisição de medicamentos, materiais e suprimentos médico-hospitalares.

2. Preliminarmente, esclareço que a presente fiscalização foi realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, mediante o qual este Tribunal aprovou o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, objeto do TC 023.001/2025-9.

3. O referido Plano Especial foi elaborado em atendimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário desta Corte, em 18/11/2025, decorrente de decisões exaradas pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, na qual foram estabelecidas novas regras para conferir mais rastreabilidade, transparência e controle aos recursos de emendas parlamentares.

4. Nessa vertente, destaca-se a redefinição dos padrões de transparência e de controle na gestão orçamentária e financeira dos recursos alocados por intermédio de emendas ao orçamento, a qual exigiu ajustes nas práticas adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, tais como: (i) abertura de contas bancárias específicas, por emenda, para execução dos recursos; (ii) exigência de aprovação prévia de planos de trabalho; e (iii) identificação nominal dos autores e beneficiários das emendas no Portal da Transparência.



5. Nesse sentido, ainda conforme o entendimento manifestado na ADPF 854/DF, o ciclo completo de fiscalização e de aprovação das contas relativas às transferências especiais deve seguir os mesmos parâmetros aplicáveis às transferências com finalidade definida.

6. Assim, a competência para fiscalizar e aprovar essas contas recai sobre o Tribunal de Contas da União (TCU), sem prejuízo da atuação colaborativa dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Além disso, compete à Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizar a execução das referidas emendas, enquanto à Polícia Federal (PF) cabe investigar os eventuais ilícitos praticados com esses recursos.

7. Para cumprir esse mister, este Tribunal, em conjunto com outros órgãos, elaborou a Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, de 8/10/2025, por meio da qual os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão (prestação de contas) e com a fiscalização das transferências especiais realizadas no período de 2020 a 2024.

8. O TCU e a CGU, especificamente, assumiram a responsabilidade de entregar ao Supremo Tribunal Federal, **até 30/6/2026**, os resultados das auditorias realizadas, conforme cronograma estabelecido na referida nota técnica.

9. Diante do compromisso assumido com a Suprema Corte, e visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, de modo que as transferências especiais cumpram seus objetivos e beneficiem efetivamente a população, esta Corte de Contas, com base no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais então aprovado, planejou 24 auditorias de conformidade, em 84 objetos, agrupados em cinco categorias, relacionadas na figura a seguir.

Categoria	Objetos	Coordenação Técnica
I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares	16	AudSaúde
II – Outras aquisições de bens	15	AudContratações
III – Contratações e locações	18	AudContratações
IV – Eventos culturais e esportivos	23	AudTCE
V – Obras Públicas	12	AudUrbana e AudElétrica
TOTAL	84	

10. Os 84 objetos auditados foram distribuídos em 24 processos, cuja relatoria foi atribuída aos Ministros desta Corte conforme regra de sorteio estabelecida na Resolução-TCU 346/2022 (a relação de todos os processos autuados consta do TC 023.001/2025-9, peça 16, p. 2).

11. Coube a este Ministro relatar os nove processos referentes às fiscalizações realizadas na categoria “compras de materiais e suprimento médico-hospitalares”. Ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por sua vez, compete a relatoria do processo de consolidação dos resultados de cada uma das auditorias integrantes das cinco categorias mencionadas.

12. Consoante a metodologia apresentada no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, como “objetos de auditoria” foram selecionados municípios em vez de emendas parlamentares, tendo em vista que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um ente federado e abranger diversas categorias de despesa. Os critérios para seleção dos municípios encontram-se detalhados no TC 023.001/2025-9 (peça 3).



13. Para realização dos trabalhos, adotou-se a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), segundo à qual o planejamento das fiscalizações é centralizado, a execução, descentralizada, e os resultados são consolidados em um relatório.

14. Convém ressaltar, também, a participação das Secretarias do TCU (SECs) localizadas nos estados em que houve municípios selecionados como objeto de auditoria, como, por exemplo, no presente caso, a Secretaria do TCU no Estado do Maranhão.

15. As SECs participaram das etapas de planejamento e de execução das fiscalizações, oferecendo contribuições relacionadas ao conhecimento da realidade local, notadamente quanto às características socioeconômicas do território do ente fiscalizado, bem como facilitando a interlocução com os respectivos gestores municipais (peça 160).

16. Visando a permitir a identificação de situações semelhantes nos municípios auditados e a facilitar a consolidação dos resultados, foram elaboradas, de forma padronizada, as matrizes de planejamento e de possíveis achados, as quais foram utilizadas pelas equipes de auditoria em todas as fiscalizações.

17. Assim, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos das transferências especiais recebidas pelos municípios auditados, foram efetuadas as seguintes questões de auditoria:

Parte I – Rastreabilidade

1. A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

Parte II – Execução Financeira

2. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

Parte III – Licitação e Contratação

4. A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução Física e Contratual

5. A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

18. Feita essa breve contextualização, passo a relatar a auditoria objeto destes autos.

19. A presente fiscalização abrangeu quatro municípios do estado do Maranhão (Anajatuba, Itinga do Maranhão, Milagres do Maranhão e Turiaçu), que receberam, em 2023 e 2024, cinco emendas parlamentares, cujos planos de ação totalizaram R\$ 8.530.737,00 (peça 157, p. 4).

20. Do valor total previsto nos planos de ação, foram fiscalizados recursos no montante de R\$ 4.571.194,00, correspondentes às metas relativas à aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares, conforme demonstrado na tabela a seguir (peça 157, p. 9-10).

Município	Emenda Parlamentar	Ordem Bancária	Data de Crédito	Valor (R\$)
Anajatuba/MA	202338110004	2023OB810352	2/10/2023	986.457,00
Itinga do Maranhão/MA	202336880002	2023OB813064	11/12/2023	800.000,00
Milagres do Maranhão/MA	202333930003	2023OB810036	2/10/2023	500.000,00
	202444190005	2024OB011708	13/12/2024	550.000,00
Turiaçu/MA	202443690003	2024OB011093	13/12/2024	1.680.737,00
TOTAL				4.517.194,00

21. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo Tribunal. As fiscalizações ocorreram à distância, mediante exame documental, conciliação de extratos bancários e demais procedimentos detalhados na matriz de planejamento, excetuando-se o caso do Município de



Milagres do Maranhão/MA, em que houve necessidade de realizar inspeção *in loco* para verificação da regularidade da execução física do bem adquirido com recursos da Emenda 202444190005, como detalhado no relatório de inspeção (peça 156).

22. Como limitações à auditoria, a equipe destacou a exiguidade do prazo para análise do expressivo volume de dados e informações coletadas, bem como dificuldades inerentes à realização de fiscalização remota, tais como morosidade na entrega, pelos entes auditados, de informações e documentos de forma digitalizada e organizada, além da ausência de envio de documentação considerada essencial para a auditoria, tarefas que podem ser especialmente complexas em municípios de pequeno porte, como os ora em análise, devido à carência de recursos tecnológicos e de profissionais qualificados.

23. Com foco no exame da rastreabilidade da aplicação dos recursos, da observância das condicionantes constitucionais e legais, da regularidade das contratações e da execução física e financeira dos objetos previstos nos respectivos planos de ação, e a partir da aplicação dos procedimentos de auditoria, foi possível identificar um conjunto relevante de irregularidades na execução dos recursos das emendas, as quais abrangem falhas na gestão financeira, na transparência, nos procedimentos licitatórios, assim como na economicidade e na legalidade das contratações.

24. Em apertada síntese, as irregularidades verificadas foram as seguintes: i) ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da emenda individual de transferência especial (Milagres do Maranhão); ii) ausência de inserção, no Transferegov.br, de relatórios de gestão, parciais ou finais (todas as quatro prefeituras auditadas); iii) fornecimento do equipamento licitado (máquina de Raio X) por empresa diversa da que foi declarada vencedora do certame, emissora da nota fiscal e beneficiária do pagamento (Milagres do Maranhão); iv) movimentação financeira irregular de recursos, fora da conta específica da emenda, afetando a respectiva rastreabilidade (Itinga do Maranhão); v) desvio de finalidade na aplicação de parte dos recursos da emenda (Itinga do Maranhão); e vi) ausência de documentação das adesões às atas de registro de preços utilizadas para despesas relacionadas a ações de saúde, custeadas com recursos da transferência especial (Turiaçu).

25. No que se refere ao primeiro achado de auditoria, qual seja, ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da emenda de transferência especial em decorrência da não-apresentação da documentação comprobatória, a equipe concluiu que a **Prefeitura Municipal de Milagres do Maranhão/MA** não logrou comprovar a regularidade da execução dos recursos recebidos por meio da emenda individual de transferência especial 202444190005, no valor total de R\$ 550.000,00, destinada à aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares para o Município, conforme previsto no Plano de Ação 09032024-066393/2024.

26. Isso porque, embora a municipalidade tenha encaminhado parte da documentação solicitada (extratos bancários, notas fiscais com atesto de recebimento e fichas de controle de entrega de medicamentos), não foram apresentados elementos essenciais para assegurar a conformidade das despesas realizadas com os recursos da emenda, tais como o processo administrativo da licitação, a relação individualizada dos pagamentos efetuados e os processos administrativos de execução contratual e financeira. Em especial, não foram encaminhados quaisquer documentos relativos ao Pregão Eletrônico 22/2023, apontado como o procedimento licitatório que amparou as aquisições custeadas com os recursos da mencionada transferência especial.

27. A ausência dessa documentação, a exemplo de estudos técnicos preliminares, termo de referência, edital e anexos, projeto básico, pareceres técnicos e jurídicos, pesquisa de preços, propostas apresentadas, atas de julgamento e demais documentos pertinentes, impediu a verificação da regularidade da licitação, inviabilizando a análise de elementos indispensáveis à aferição da legalidade da contratação, independentemente de ter sido fundamentada na Lei 10.520/2002 ou na Lei 14.133/2021.

28. Não obstante as omissões documentais, nos extratos bancários da conta vinculada à emenda, foi possível constatar a transferência de R\$ 549.697,74 à empresa Excellence Distribuição Ltda., valor compatível com as notas fiscais apresentadas pelo município.



29. A Prefeitura Municipal de Milagres do Maranhão/MA, em complementação à documentação inicialmente disponibilizada, encaminhou à equipe de auditoria as ordens de fornecimento emitidas para que a referida empresa realizasse a entrega dos insumos hospitalares contratados no âmbito da Ata de Registro de Preços (ARP), decorrente do Pregão Eletrônico 22/2023, bem como as notas fiscais atestadas pela fiscal do contrato, Sra. Bernarda da Silva Rodrigues, além de fichas de controle de entrega de materiais médico-hospitalares às unidades de saúde do município.

30. A análise das ordens de fornecimento revelou indícios de possível irregularidade documental, consubstanciada na suposta reprodução da assinatura da então Secretária Municipal de Saúde, Sra. Marlene Maria Caldas Lima, em todas as ordens de fornecimento juntadas ao presente processo, aparentemente mediante procedimento de cópia e colagem (peça 147).

31. Diante desses indícios, que sugerem ausência de autenticidade individualizada das assinaturas, não foi possível atestar, de forma inequívoca, a regularidade formal dos documentos apresentados.

32. Além disso, a auditoria identificou inconsistências e lacunas que impediram a formação de juízo conclusivo sobre a regular execução do objeto, ante a insuficiência de elementos capazes de comprovar o vínculo entre os pagamentos realizados à Excellence Distribuidora Ltda. e os materiais entregues às unidades de saúde do município.

33. As fichas de controle de entrega de medicamentos apresentadas, por exemplo, não continham informações suficientes que permitissem identificar a correlação entre produto, quantitativo, data de recebimento, nota fiscal correspondente e demais dados aptos a assegurar a rastreabilidade dos bens adquiridos.

34. Com efeito, não restou demonstrada a correspondência entre os materiais constantes das notas fiscais emitidas pela empresa Excellence Distribuidora Ltda. e aqueles registrados nas fichas de controle de entrega de medicamentos das unidades de saúde do município.

35. Agrava o quadro a ausência dos registros de entrada dos medicamentos e materiais no almoxarifado central do município, bem como a inexistência de informações relativas às datas de recebimento e aos números de lote dos produtos, circunstâncias que inviabilizam o acompanhamento do fluxo dos materiais desde a aquisição até sua efetiva distribuição e utilização.

36. Como bem ressaltado pela equipe de auditoria e fundamentado na jurisprudência consolidada desta Corte, a mera existência de pagamentos ao fornecedor, notas fiscais atestadas e registros genéricos de recebimento do material não constitui prova suficiente da regular aplicação dos recursos públicos, porquanto os documentos apresentados não foram capazes de demonstrar a efetiva execução física do objeto nem o correspondente nexos causal entre o recurso transferido, a despesa realizada e o benefício entregue à população.

37. Pelas razões expostas, acolho a proposta da AudSaúde no sentido de autuar processo apartado de tomada de contas especial visando apurar as responsabilidades pelas irregularidades praticadas com os recursos federais repassados ao **Município de Milagres do Maranhão/MA**, por intermédio da Emenda Parlamentar 202444190005, no valor total de R\$ 550.000,00.

38. O segundo achado da auditoria refere-se à não inserção, pelos quatro municípios fiscalizados, dos respectivos Relatórios de Gestão, parcial ou final, na plataforma do Transferegov.br, contrariando o art. 3º, e parágrafos, da Instrução Normativa-TCU 93/2024, o que compromete a transparência, a rastreabilidade e o controle da aplicação dos recursos.

39. Conforme consulta ao painel do Transferegov realizada pela equipe de auditoria em 11/5/2026, a situação encontrada foi a seguinte:

Município	Emenda Parlamentar	Relatório de Gestão
Anajatuba/MA	202338110004	Não inserido
Itinga do Maranhão/MA	202336880002	Não inserido
Milagres do Maranhão/MA	202333930003	Relatório parcial inserido em 31/3/2026
	202444190005	Não inserido
Turiaçu/MA	202443690003	Não inserido



40. No que se refere à execução dos recursos da Emenda 202333930003, recebida pelo Município de Milagres do Maranhão/MA, constatou-se que os documentos inseridos, em 31/03/2026, no Transferegov correspondem ao Relatório de Gestão Parcial.

41. Ainda segundo a equipe de fiscalização, considerando que o prazo de execução dos recursos dessa transferência especial já havia se encerrado, seria exigível a inserção, no citado sistema, do Relatório de Gestão Final, devidamente acompanhado da documentação comprobatória correspondente, em conformidade com o disposto no art. 3º, §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa-TCU 93/2024.

42. Dessa forma, embora o município tenha promovido o cadastramento do Relatório de Gestão Parcial no Transferegov, para a unidade técnica tal providência não se mostrou suficiente para demonstrar o encerramento regular da execução do objeto nem o adequado atendimento das exigências previstas na norma aplicável, uma vez que o Relatório de Gestão Final ainda não havia sido disponibilizado no sistema até a data da consulta realizada pela equipe de auditoria (11/5/2026).

43. Entretanto, a assessoria de meu gabinete, ao acessar a mencionada plataforma em 15/6/2026, observou que o prazo de 36 meses estimado para a execução do objeto relativo à Emenda 202333930003 se encerraria em 2/10/2026.

44. Nada obstante, constatou-se que as metas previstas no respectivo plano de ação já haviam sido concluídas quando da inclusão, em 31/03/2026, do Relatório de Gestão Parcial no Transferegov, oportunidade na qual foram inseridas informações e documentos relativos ao cumprimento das metas 1 e 2, bem como dados orçamentários e financeiros, processos de execução e liquidação das despesas, contratos administrativos celebrados, documentos comprobatórios e registros fotográficos do objeto executado.

45. Nesse sentido, em relação à execução, pelo Município de Milagres do Maranhão/MA, dos recursos da Emenda 202333930003, considerando que ambas as metas já foram concluídas e que a correspondente documentação foi inserida na plataforma Transferegov como Relatório de Gestão Parcial, faz-se necessário atualizá-lo, anexando eventuais documentos e informações que possam complementar a prestação de contas e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio da transferência especial, como por exemplo o termo de entrega do bem, o termo de garantia do fabricante e/ou do revendedor e os comprovantes de aquisição de insumos necessários ao funcionamento do equipamento.

46. Finalmente, conforme já deliberado por este Tribunal em outros processos da mesma natureza, também sob minha relatoria (Acórdãos 1505/2026, 1506/2026, 1428/2026 e 1429/2026, todos do Plenário), cabe determinar aos quatro entes municipais fiscalizados que providenciem, no prazo estabelecido no acórdão, a inclusão do respectivo Relatório de Gestão, parcial ou final, na plataforma Transferegov.br, em cumprimento ao disposto na Instrução Normativa-TCU 93/2024, na Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854-DF, e conforme orientação emitida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos por meio do Comunicado 33/2025.

47. Outra situação irregular identificada pela auditoria, correspondente ao terceiro achado, diz respeito à Emenda Parlamentar 202333930003, no valor de R\$ 500.000,00, cujo plano de ação previa a aquisição, pelo **Município de Milagres do Maranhão/MA**, de um equipamento de raio X, bem como a adequação de sala para sua instalação no Hospital Municipal Domingo Lopes.

48. A partir da documentação obtida pela equipe e da inspeção realizada *in loco*, constatou-se que parte desses recursos, no montante de R\$ 359.000,00, foi utilizada na aquisição do equipamento junto à empresa MIX Comércio e Serviços Ltda., vencedora do certame licitatório e emissora da respectiva nota fiscal.

49. Na visita ao Município, foi possível confirmar que o equipamento de raio X, adquirido em janeiro de 2024, foi devidamente instalado e encontra-se em funcionamento regular desde março de 2025, havendo documentação comprobatória da realização de exames radiológicos na população atendida no hospital e da contratação de profissionais para sua operação, o que evidencia o

cumprimento da finalidade pública originalmente prevista para o uso dos recursos da transferência especial.

50. Não obstante a efetiva utilização do bem, há indícios de irregularidades no processo de aquisição do aparelho de raio X, uma vez que a empresa responsável pela entrega do equipamento, a Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares Ltda., não foi a mesma empresa vencedora da licitação e beneficiária do pagamento (MIX Comércio e Serviços Ltda.).

51. Ao ser indagada pela equipe de auditoria sobre o fato, a prefeitura municipal informou que a Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares Ltda. havia sido contratada pela própria MIX Hospitalar apenas para realizar o transporte, a montagem e a manutenção do equipamento, tendo em vista sua comprovada *expertise* em logística de cargas sensíveis, conforme consta de declaração formal do sócio administrador da empresa contratada, de 23/4/2026.

52. Contudo, as informações levantadas pela auditoria revelaram inconsistências nessa versão. As pesquisas realizadas em bases de dados públicas demonstraram, por exemplo, que a empresa Radiológica atua no fornecimento de materiais e equipamentos médico-hospitalares, assim como a MIX Hospitalar, não havendo evidências de sua especialização em serviços de logística ou de transporte de cargas sensíveis.

53. Além disso, a documentação encaminhada pelo próprio município indicou que a instalação do equipamento havia sido executada por outra empresa, a Pro Raios X, representante da fabricante Konica Minolta, e não pela Radiológica Equipamentos.

54. Diante desses elementos, a equipe de fiscalização concluiu pela existência de indícios de irregularidades, tais como possível subcontratação irregular do objeto, eventual fraude à licitação e/ou sobrepreço na aquisição, razões pelas quais entende necessário aprofundar as investigações em processo apartado de representação, medida que considero adequada ao presente caso.

55. O quarto achado de auditoria refere-se à movimentação financeira irregular, por parte do **Município de Itinga do Maranhão/MA**, dos recursos recebidos por meio da Emenda Parlamentar 202336880002, no valor total de R\$ 800.000,00, depositados na conta específica da transferência especial (Banco do Brasil, agência 5676-6, conta corrente 13.358-2).

56. A partir da análise dos extratos bancários da conta específica, identificou-se a realização, em 13/12/2023, de transferências para outras contas de titularidade do município, totalizando R\$ 670.000,00, conforme demonstrado na tabela a seguir:

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
13/12/2023	470 Transferência enviada	PMI FUNDEF MDE	Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 7461	61.000,00
13/12/2023	470 Transferência enviada	PREF M ITINGA	Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 31698	39.000,00
13/12/2023	470 Transferência enviada	PM ITINGA SAUDE EC29	Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 58082	570.000,00
TOTAL				670.000,00

57. No entanto, o ente municipal não apresentou os extratos bancários das contas “PMI FUNDEF MDE” e “PREF M ITINGA”, as quais foram destinatárias do montante de R\$ 100.000,00, não tendo sido possível, dessa forma, estabelecer o nexo de causalidade entre esses recursos e despesas eventualmente compatíveis com a finalidade da transferência especial.

58. Por outro lado, foram disponibilizados os extratos bancários da conta corrente “PM ITINGA SAUDE EC29”, do Fundo Municipal de Saúde, destinatária da transferência de R\$ 570.000,00, bem como processos de execução de despesas, os quais permitiram associar comprovantes de despesas a débitos efetuados na conta específica da emenda parlamentar, assim como a valores constantes das contas destinatárias das transferências irregulares. A tabela a seguir demonstra os valores debitados em contas da prefeitura municipal vinculados à documentação comprobatória apresentada à equipe de auditoria.



TITULAR	CONTA BANCÁRIA	VALOR DEBITADO (R\$)
Município de Itinga do Maranhão - CNPJ 01.614.537/0001-04 [TRANSF ESPECIAIS-2105427]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 13.358-2	129.574,09
Município de Itinga do Maranhão - Fundo Municipal de Saúde - CNPJ 13.863.418/0001-74 [PM ITINGA SAUDE EC29]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 58082-1	476.673,05
Município de Itinga do Maranhão - Secretaria Municipal de Educação e Esporte - CNPJ 06.073.682/0001-49 [PMI FUNDEF MDE]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 7461-6	52.699,13
Fundo Municipal de Assistência Social de Itinga do Maranhão - CNPJ 18.596.212/0001-49 [PREF M ITINGA]	Banco do Brasil, Agência 5676-6, Conta 31698-9	38.396,35
TOTAL		697.342,62

59. Embora tenham sido apresentados documentos referentes a pagamentos realizados em contas vinculadas à Secretaria Municipal de Educação (“PMI FUNDEF MDE”) e ao Fundo Municipal de Assistência Social (“PREF M ITINGA”), a ausência dos respectivos extratos bancários impede concluir que tais pagamentos tenham sido efetuados com os recursos oriundos da transferência especial, razão pela qual esses documentos não são aptos a comprovar a regular aplicação dos valores transferidos da conta específica da emenda.

60. Com efeito, do montante de **R\$ 697.342,62,00** identificado nas contas da prefeitura, **R\$ 606.247,14** (R\$ 697.342,62,00 - 52.699,13 - 38.396,35) puderam ser vinculados a despesas documentadas, restando a parcela de **R\$ 93.752,86** sem comprovação de aplicação.

61. Com base nessas evidências, a equipe de fiscalização concluiu pela ocorrência de graves irregularidades na movimentação dos recursos da Emenda Parlamentar 202336880002, que, em juízo preliminar, ocasionaram dano ao erário.

62. Diante disso, acolho a proposta de encaminhamento apresentada pela AudSaúde, com vistas à constituição de processo apartado de tomada de contas especial para dar prosseguimento ao exame das irregularidades apontadas nestes autos, referentes à Emenda Parlamentar 202336880002, destinada ao **Município de Itinga do Maranhão/MA**, autorizando-se, desde logo, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as citações e demais medidas saneadoras que se fizerem necessárias.

63. Ainda no que se refere à Emenda Parlamentar 202336880002, a auditoria identificou que parte dos recursos transferidos ao **Município de Itinga do Maranhão/MA** foram aplicados em despesas incompatíveis com a finalidade da programação orçamentária e do respectivo plano de trabalho (Plano de Ação 09032023-036136/2023), que previa a aquisição de materiais e medicamentos vinculados à prestação de serviços da atenção primária à saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

64. Nesse sentido, verificou-se que recursos da conta específica da transferência especial, no valor total de **R\$ 129.574,09**, foram utilizados para custear despesas desvinculadas da finalidade da emenda, tais como aquisição de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção, destinados a diversas secretarias municipais.

65. De igual modo, foram identificados pagamentos, no montante de **R\$ 476.673,05**, com os recursos então transferidos da conta específica para a conta do fundo municipal de saúde (“PM ITINGA SAUDE EC29”), que totalizaram R\$ 570.000,00, também utilizados na compra de materiais alheios ao objeto previsto no respectivo plano de trabalho da emenda.

66. Por oportuno, ressalto que, a despeito de as emendas parlamentares de transferências especiais da saúde dispensarem a vinculação a objeto específico, como ocorre com os convênios ou instrumentos congêneres, sua execução orçamentária e financeira está legalmente vinculada à compatibilidade do objeto da despesa com a respectiva finalidade orçamentária, com o planejamento local das ações do SUS, bem como à observância das normas e critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde, conforme determinado pelo Ministro Flávio Dino, do STF, no âmbito da ADPF 854-DF.



67. Pelo exposto, conclui-se que o montante de **R\$ 606.247,14** (R\$ 476.673,05 + R\$ 129.574,09) foi aplicado pela **Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão/MA** com desvio de finalidade, contrariando, assim, os arts. 165, § 11, 166, § 13, e 166-A da Constituição Federal, o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, as disposições das leis de diretrizes orçamentárias vigentes à época dos fatos, bem como o Acórdão-TCU 518/2023-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo.

68. Dessa forma, a unidade técnica propôs a constituição de processo apartado de representação, com realização de oitiva do Município de Itinga do Maranhão/MA e audiência dos responsáveis, para que apresentem esclarecimentos e razões de justificativa acerca do desvio de finalidade identificado, proposta com a qual manifesto concordância.

69. Outrossim, caso não seja elidida a ilicitude, deverá ser fixado prazo para que o município regularize a situação e, na hipótese de não cumprimento dessa decisão, será instaurada tomada de contas especial, nos termos do art. 7º, *caput*, e § 1º, da IN-TCU 93/2024, com vistas à responsabilização do ente pelo débito decorrente do desvio de finalidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou as irregularidades.

70. Por fim, o último achado de auditoria diz respeito à ausência de documentação relacionada às adesões às atas de registro de preços utilizadas para aquisição de medicamentos e materiais odontológicos pelo **Município de Turiaçu/MA**, pagas com recursos da Emenda Parlamentar 202443690003, no valor total de R\$ 1.680.737,00.

71. Embora tenham sido apresentados documentos relativos à execução financeira das despesas, não foram encaminhados os processos administrativos de contratação nem a documentação indispensável à análise da regularidade das adesões realizadas, apesar de solicitação expressa da equipe de fiscalização.

72. A ausência de elementos como estudos técnicos preliminares, termos de referência, pesquisas de preços, justificativas da contratação, demonstração da vantajosidade da adesão e documentação da contratação originária impossibilitou a verificação do atendimento aos requisitos legais aplicáveis ao sistema de registro de preços, em afronta aos arts. 5º, 11 e 18 da Lei 14.133/2021.

73. Tal deficiência compromete a transparência, a adequada prestação de contas e a verificabilidade das despesas custeadas com recursos federais, não sendo possível atestar a regularidade das contratações realizadas. Ademais, a situação contraria a jurisprudência consolidada deste Tribunal, segundo a qual a adesão à ata de registro de preços deve ser precedida da demonstração da compatibilidade entre o objeto registrado e as necessidades do órgão aderente, bem como da comprovação de sua vantajosidade, conforme consignado nos Acórdãos 1.823/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 2.630/2024-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

74. Diante dessas circunstâncias, considero pertinente a constituição de processo apartado de representação, com a realização de audiência do responsável, para que apresente razões de justificativa quanto à adesão às atas de registro de preços sem a devida motivação, comprovação da compatibilidade do objeto contratado com as necessidades da municipalidade e demonstração da vantajosidade da contratação, em desacordo com os arts. 5º, 11, 18 e 86 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência deste Tribunal.

75. Em face de todo o exposto, constata-se que a presente auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, evidenciou um conjunto expressivo de irregularidades na aplicação dos recursos federais transferidos por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial aos municípios de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA, nos exercícios de 2023 e 2024, para aquisição de medicamentos, materiais e suprimentos médico-hospitalares.

76. As principais falhas identificadas referem-se à ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, à insuficiência de documentação comprobatória das despesas, à não inserção dos relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br, à movimentação financeira irregular dos recursos, ao desvio de finalidade na aplicação das verbas, à existência de indícios de subcontratação



irregular e fraude à licitação, bem como à ausência de documentação essencial para a análise da regularidade das adesões às atas de registro de preços.

77. Essas constatações, além de comprometerem a transparência, a rastreabilidade e o controle da execução dos recursos públicos, revelam fragilidades na governança e na gestão das transferências especiais, em afronta às normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, bem como à jurisprudência consolidada desta Corte de Contas.

78. Em razão da gravidade e da materialidade das irregularidades apuradas, entendo imprescindível o desdobramento dos achados em processos apartados de tomada de contas especial e de representação, a fim de possibilitar o aprofundamento das apurações, a identificação dos responsáveis, a quantificação dos eventuais danos ao erário e a adoção das medidas saneadoras e sancionatórias cabíveis, em estrita observância ao devido processo legal.

79. Ademais, reputo necessário dar ciência aos entes municipais auditados acerca das falhas detectadas, com vistas à adoção de providências corretivas, notadamente quanto à obrigatoriedade de inserção tempestiva e completa dos relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br, em conformidade com a Instrução Normativa-TCU 93/2024 e demais normativos pertinentes.

80. Por fim, ressalto a importância do fortalecimento dos mecanismos de controle interno e de capacitação dos gestores municipais, de modo a assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos e o efetivo atendimento das necessidades da população, em consonância com os princípios da legalidade, da eficiência e da transparência que regem a administração pública.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1543/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.287/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Municípios de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde)
8. Representação legal: Eshyley Nicoly Vieira Cavalcante (31121/OAB-MA), representando o Município de Itinga do Maranhão/MA

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos, em 2023 e 2024, aos municípios de Anajatuba/MA, Itinga do Maranhão/MA, Milagres do Maranhão/MA e Turiaçu/MA por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, conhecidas como “Emendas Pix”, para aquisição de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 12, II e III, 43, II, e 47 da Lei 8.443/1992; e arts. 202, II e III, e 250, IV e V, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, I, e 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, no art. 3º da Instrução Normativa TCU 93/2024, c/c a Decisão Monocrática do Ministro Flávio Dino, de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854-DF, e diante das razões expostas pelo Relator, em:



9.1. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Milagres do Maranhão/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202444190005, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157), a citação solidária de José Augusto Cardoso Caldas e Marlene Maria Caldas Lima, para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em decorrência de: (i) ausência de documentação apta a demonstrar a legalidade e a economicidade da contratação; (ii) insuficiência de elementos comprobatórios da regular liquidação da despesa; (iii) apresentação de documentos com indícios de irregularidade formal, notadamente quanto à autenticidade das ordens de fornecimento dos medicamentos; e iv) inexistência de nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas;

9.2. instaurar processo apartado de representação relativo à transferência efetuada ao Município de Milagres do Maranhão/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202333930003, para apuração dos indícios de irregularidades no processo de aquisição de equipamento de Raio X, especialmente quanto à divergência entre a empresa que efetivamente entregou o bem (Radiológica Equipamentos Médico Hospitalares) e aquela vencedora do certame licitatório/emissora da NF de fornecimento (MIX Comércio e Serviços Ltda.), indicando possível subcontratação irregular, fraude à licitação e/ou sobrepreço na contratação do equipamento;

9.3. instaurar processo apartado de tomada de contas especial relativo à transferência efetuada ao Município de Itinga do Maranhão/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202336880002, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157), a citação solidária de Lucio Flavio Araujo Oliveira e de Pâmela Nunes da Silva Vidal, para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos federais recebidos, em razão de: i) realização de saques na conta corrente específica (Banco do Brasil S.A., Agência 5676-6, Conta corrente 13.358-2) sem apresentação de documentação comprobatória da aplicação da totalidade dos valores retirados; e ii) transferência irregular de valores da conta corrente específica para outras contas bancárias de titularidade do Município de Itinga do Maranhão/MA, sem apresentação da correspondente documentação comprobatória da integral aplicação nas finalidades legais;

9.4. instaurar processo apartado de representação relativo à transferência efetuada ao Município de Itinga do Maranhão/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202336880002, para apuração dos indícios de irregularidade relativa à aplicação dos recursos da emenda com desvio de finalidade, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157):

9.4.1. promoção da audiência de Lucio Flavio Araujo Oliveira e Pâmela Nunes da Silva Vidal, para que apresentem razões de justificativa quanto à aplicação dos recursos em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, a exemplo de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção, em desacordo com o Plano de Ação 09032023-036136/2023, que previa a aplicação dos recursos em materiais e medicamentos destinados à execução das ações de saúde no município, bem como para que seja comprovada eventual restituição dos valores à conta específica da emenda ou adotadas as medidas cabíveis para recomposição do dano;

9.4.2. realização de oitiva do Município de Itinga do Maranhão/MA, para que se manifeste acerca da aplicação dos recursos em despesas estranhas à finalidade orçamentária da transferência, a exemplo de materiais de limpeza, gêneros alimentícios e materiais de construção, em desacordo com o Plano de Ação 09032023-036136/2023, que previa a aplicação dos recursos em materiais e medicamentos destinados à execução das ações de saúde no município;

9.5. instaurar processo apartado de representação relativo à transferência efetuada ao Município de Turiaçu/MA, mediante a Emenda Parlamentar 202443690003, para apuração dos indícios de irregularidade referente à ausência de apresentação da documentação relativas às adesões às atas de registro de preços utilizadas nas despesas relacionadas às ações de saúde, tais como os respectivos processos administrativos de contratação, autorizando, desde logo, conforme o Relatório de Fiscalização 40/2026 (peça 157):

9.5.1. a realização de audiência de Edésio João Cavalcanti, para que apresente razões de justificativa quanto à adesão às atas de registro de preços nos processos administrativos 10/2025 e 25/2025, sem



motivação expressa da compatibilidade do objeto registrado com as reais necessidades do ente e sem o detalhamento das carências que se pretendia suprir por meio das contratações;

9.6. determinar ao Município de Anajatuba/MA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda Parlamentar 202338110004;

9.7. determinar ao Município de Itinga do Maranhão/MA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda Parlamentar 202336880002

9.8. determinar ao Município de Milagres do Maranhão/MA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente às Emendas Parlamentares 202333930003 e 202444190005;

9.9. determinar ao Município de Turiaçu/MA que, no prazo de trinta dias, insira, na plataforma Transferegov.br, o Relatório de Gestão, parcial ou final, referente à Emenda Parlamentar 202443690003; e

9.10. notificar, a respeito deste acórdão, com o encaminhamento de cópia do Relatório de Fiscalização, a Polícia Federal (PF), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) e o Ministério Público do Estado do Maranhão (MP-MA).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1543-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE II – tagColegiado

TC 015.825/2024-8 [Apenso: TC 024.560/2024-3]

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INVASÃO CIBERNÉTICA AO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA (SIAFI). DESVIO DE RECURSOS DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS E DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. SOBRESTAMENTO. EXAME DE MÉRITO DOS



PROCESSOS CONEXOS DE REPRESENTAÇÃO E DE INSPEÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DO MONTANTE TOTAL DESVIADO E DA PARCELA RECUPERADA. CONSTATAÇÃO DE VULNERABILIDADES DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO NA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL À ÉPOCA DO INCIDENTE. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE DOLO OU DE CULPA DE SERVIDORES PÚBLICOS DOS ÓRGÃOS AFETADOS. DETERMINAÇÃO DE ELABORAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO PARA FORTALECIMENTO DOS CONTROLES INTERNOS. ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL COM A POLÍCIA FEDERAL E A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES AOS SOLICITANTES. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 36 a 38):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), materializada por meio do Ofício 83/2024 SGM/P, de 12/6/2024 (peça 3, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Arthur Lira, então presidente da Câmara dos Deputados, encaminha, *ad referendum* da Mesa Diretora, as Solicitações de Informação ao TCU de nº 2 a 13, de 2024, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo; e de nº 14/2024, de autoria do Deputado Federal João Carlos Bacelar (peça 3, p. 2-6).

2. O documento encaminhado requer do Tribunal de Contas da União informações sobre desvio de R\$ 14 milhões do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) após invasão do sistema Siafi.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Conforme voto condutor do Acórdão 1.520/2024-TCU-Plenário (peça 10, p. 1, item 3), o Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, conheceu da presente SCN, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, II, da Lei 8.443/1992, no art. 232, II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, I, ‘a’, da Resolução-TCU 215/2008, de modo que a admissibilidade está superada.

HISTÓRICO

4. Anteriormente ao recebimento da presente SCN, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) havia apresentado, em 23/4/2024, representação (TC 008.240/2024-8), requerendo a esta Corte que decidisse pela adoção das medidas de sua competência com o fito de:

‘atuar em colaboração com a Polícia Federal, a Abin e o Banco Central que já estão trabalhando nas apurações, de forma a identificar a forma pela qual se deu a violação das senhas de acesso, as fragilidades do sistema, e também os valores efetivamente desviados na invasão do Siafi. Ademais, em se confirmando a suspeita de desvio de recursos, caberia, ainda, ao TCU a apuração dos danos e das responsabilidades envolvidas’.

5. Como aquele processo encontrava-se sob análise no Gabinete do Relator e ainda não havia sido apreciado no mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), em instrução inicial de 12/7/2024 (peça 7), entendeu que era necessário informar ao solicitante que a apuração da Representação estava em andamento e que, assim que apreciada pelo Tribunal, dar-se-ia notícia quanto ao seu resultado, sendo necessário aguardar a manifestação do TCU no TC 008.240/2024-8 para que fosse possível o atendimento integral desta solicitação.

6. Sendo assim, a instrução inicial da AudTI propôs informar aos solicitantes que parte dos questionamentos contidos na solicitação de informações puderam ser respondidos de imediato, e os demais seriam respondidos posteriormente, devendo a presente SCN ser sobrestada até que as informações relativas ao processo conexo (TC 008.240/2024-8) fossem encaminhadas (peça 7, p. 5-6, item 41).

7. A resposta inicial aos questionamentos está resumida abaixo:

Número	Questionamento	Resposta	Referência
1	O TCU já iniciou uma investigação formal para acompanhar e esclarecer os desvios de recursos ocorridos no MGI e no TSE? Qual o escopo e os objetivos principais dessa investigação? (peça 3, p. 2)	Integral	peça 7, p. 2, itens 11-13
2	Quais possíveis irregularidades administrativas estão sendo	Parcial	peça 7, p. 2,



	investigadas pelo TCU em relação aos desvios efetuados no MGI e no TSE? Existem indícios de falhas sistêmicas ou de condutas individuais impróprias? (peça 3, p. 2)		itens 14-17
3	Que medidas o TCU está adotando para garantir que os recursos desviados sejam recuperados e que futuros desvios sejam prevenidos? Há novas diretrizes ou recomendações já emitidas para os órgãos envolvidos?	Parcial	peça 7, p. 3, itens 18-26
4	Há cooperação entre o TCU e outras entidades de fiscalização como a Polícia Federal ou a Controladoria-Geral da União?	Integral	peça 7, p. 3, itens 27-28
5	Pode o TCU fornecer avaliação detalhada das falhas de segurança que permitiram a invasão do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)? Quais medidas já foram implementadas para fortalecer esses controles desde a detecção de invasão?	Não respondido	peça 7, p. 3-4, itens 29-31
6	Quais são as implicações legais e administrativas para os órgãos envolvidos no incidente, especificamente o Ministério da Gestão e Serviços Públicos e o Tribunal Superior Eleitoral, em termos de responsabilidade pela segurança dos recursos?	Não respondido	peça 7, p. 4, itens 32-33
7	Qual o total recuperado até o momento e quais estratégias estão sendo adotadas para recuperar o montante restante? Existem ações penais previstas contra os beneficiários finais desses desvios?	Não respondido	peça 7, p. 4, itens 34-35
8	Que revisões ou atualizações de políticas o TCU recomenda para prevenir futuros incidentes semelhantes? O TCU poderia especificar quais procedimentos de controle interno foram identificados como insuficientes?	Não respondido	peça 7, p. 4, itens 36-37

8. O Ministro relator acolheu a proposta da AudTI de envio parcial das informações e submeteu à deliberação do Colegiado (peça 10), resultando no Acórdão 1.520/2024-TCU-Plenário de 31/7/2024 (peça 9).

9. Em momento posterior, no âmbito do TC 008.240/2024-8, em Despacho de 16/10/2024, o Ministro Relator Vital do Rêgo decidiu:

a) determinar à AudTI, com fundamento no art. 240 do Regimento Interno do TCU, a realização de inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda com vistas a avaliar os processos de gestão de identidades e de acesso do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, assim como os respectivos controles técnicos e administrativos, além de apurar as demais circunstâncias técnicas que envolveram o incidente de segurança da informação ocorrido de forma a permitir a resolução das questões suscitadas na presente Representação, consoante motivação expressa no item 3.3 da peça instrutória;

b) determinar à AudFiscal que proceda com as demais apurações necessárias para o pleno esclarecimento desta representação e, conseqüentemente, provimento das informações que serão utilizadas para a resposta à SCN, articulando-se, caso necessário, com a AudTI e a AudGovernança;

c) (...)

10. A AudTI realizou inspeção para avaliar o processo de gestão de identidades e de autenticação no Siafi/STN (TC 024.560/2024-3), resultando no Acórdão 2.736/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, de 18/11/2025 (peça 35).

11. Informa-se que, no relatório de inspeção, a AudTI elaborou as respostas pendentes à solicitação do congresso (item 'a' acima), conforme seção 7 daquele documento (peça 34, p. 38-42, item 7).

12. Já a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) endereçou os pontos atinentes à presente SCN na instrução de mérito (item 'b' acima', conforme seções 1.2.1 e 1.2.2 (peça 30, p. 8-9, itens 1.2.1 e 1.2.2), resultando no Acórdão 1.005/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, de 22/4/2026 (peça 31).

EXAME TÉCNICO

13. Terminados os trabalhos da AudTI e da AudFiscal, as informações necessárias para responder a SCN estão disponíveis.

14. A seguir estão listados os questionamentos constantes da solicitação, respondidos com base nas informações apresentadas pela AudTI e AudFiscal.

QUESTIONAMENTO 1

O TCU já iniciou uma investigação formal para acompanhar e esclarecer os desvios de recursos ocorridos no


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MGI e no TSE? Qual o escopo e os objetivos principais dessa investigação? (peça 3, p. 2)

15. Sim. Em complemento ao que já foi respondido na instrução inicial (peça 7, p. 2, itens 11-13), comunica-se a existência dos seguintes processos:

Processo	Objeto	Documentos
TC 008.240/2024-8	Trata-se de representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, por intermédio do Dr. Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral do TCU), para apurar o montante de recursos desviados na invasão do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) ocorrida em 2024. O processo possui como objetivo identificar a forma como ocorreu o incidente de segurança da informação no sistema Siafi e suas eventuais fragilidades, além de identificar se houve desvio de recursos e apurar eventuais responsabilidades.	Acórdão 1.005/2026-TCU- Plenário (peça 31) Instrução de mérito (peça 30)
TC 024.560/2024-3	Trata-se de inspeção no Siafi com objetivo de promover a melhoria nos processos de gestão de identidades e autenticação do Sistema Integrado de Autenticação Financeira (Siafi), por meio da avaliação de controles técnicos e administrativos. Esteve no escopo desta fiscalização avaliar: A política de gestão de identidade no Siafi; A gestão de riscos de segurança da informação em relação ao Siafi; Os processos de identificação, desabilitação e gestão de identidades privilegiadas no Siafi; A gestão de senhas e autenticação no Siafi; O registro e monitoramento dos eventos de segurança no Siafi;	Acórdão 2.736/2025-TCU- Plenário (peça 35) Relatório de Inspeção (peça 34)

16. A partir das informações prestadas, considera-se que este questionamento está respondido integralmente.

QUESTIONAMENTO 2

Quais possíveis irregularidades administrativas estão sendo investigadas pelo TCU em relação aos desvios efetuados no MGI e no TSE? Existem indícios de falhas sistêmicas ou de condutas individuais impróprias? (peça 3, p. 2)

17. Este questionamento será feito com base nas informações apresentadas pela AudTI, para condutas relacionadas aos controles de tecnologia da informação (TI) e segurança da informação (SI), e AudFiscal, para as demais condutas funcionais.

18. Os gestores responsáveis pelos controles de TI e SI do Siafi, dados o seu contexto de atuação e as limitações presentes, agiram conforme o esperado ao identificar e iniciar o tratamento do risco dois anos antes da ocorrência do incidente. Não foram identificados indícios suficientes que revelassem condutas indevidas, culposas ou dolosas, dos gestores envolvidos nas ações de SI e na contenção do incidente ocorrido.

19. O início do projeto de Modernização do Processo de Habilitação (SENHA) e Gestão de Acesso do Siafi está alinhado com o aumento do número de alertas sobre a necessidade de implementação da autenticação multifator (MFA) e com o histórico recente do amadurecimento em Segurança da Informação e Comunicações do Governo Federal, o que indica que os gestores do Siafi, cientes da existência do risco, agiram conforme o esperado ao identificar e dar início ao tratamento do risco.

20. Apesar de a ação de tratamento (projeto de modernização) ter iniciado dois anos antes do incidente, características como abrangência, capilaridade e especificidades dos usuários do Siafi, complexidade do Siafi Operacional e ausência de suporte técnico necessário fizeram com que a implementação dos controles tivesse que ser realizada gradualmente, de forma que, à época do incidente, havia controles críticos que ainda estavam no processo de implantação ou de cobertura de todos os usuários (como é o caso do MFA).



21. O principal fator que contribuiu para a ausência de controles compensatórios durante a execução do projeto foi o conjunto de deficiências na gestão de riscos de SI, cujas causas raízes são a força de trabalho para SI deficitária e a ausência de unidade especializada em SI na STN.

22. Não foram identificadas condutas individuais dos gestores que deram causa aos achados acima citados. Por outro lado, houve iniciativas que buscaram contornar essas limitações: a alocação de recursos humanos, a designação de função gratificada ao líder do projeto e as tentativas de realizar *benchmark* com atores externos e especialistas por meio de edital, que fracassou duas vezes por falta de interessados.

23. Por fim, durante a contenção do incidente, a STN conseguiu, em um curto espaço de tempo, implementar controles críticos que foram suficientes para conter o ataque e mitigar, de forma razoável, o risco de que incidentes semelhantes ao ocorrido tenham sucesso no futuro.

24. As informações acima, apresentadas pela AudTI, estão acostadas à peça 34, p. 38-39, item 169.

25. Já em relação à apuração de responsabilidades administrativas pelo incidente, a AudFiscal verificou que, até o momento, a STN não identificou a responsabilidade de servidores da Secretaria nos eventos ocorridos, descreve os incidentes e as medidas que tomou para implementar mais segurança no Siafi, e para prevenir e interromper ataques cibernéticos. Informa, ainda, que as condutas criminosas estão sendo investigadas pela Polícia Federal (PF) no âmbito do Inquérito Policial IPL 2024.0030058.

26. A PF foi envolvida desde o início (28/3/2024) para investigar o incidente, sendo provocada inicialmente pelo MGI, no contexto do primeiro evento envolvendo esse órgão. Essa investigação deve esclarecer fatos importantes, a exemplo da forma de captura de credenciais dos usuários e de uso de contas Gov.br e certificados digitais.

27. Ao ser diligenciada, a PF apresentou as seguintes informações:

27.1. o Inquérito Policial 2024.0030058 foi instaurado na Divisão de Investigação e Operações Especiais de Crimes Cibernéticos (DIOE/CGCIBER/DCIBER/PF);

27.2. no mês de agosto de 2024, foi deflagrada operação com o objetivo de apurar fraudes praticadas contra o Siafi;

27.3. a ação foi desencadeada com base em indícios robustos de desvio de verbas públicas federais e contou com mandados de busca e apreensão e de prisão temporária autorizados no âmbito do processo sigiloso 1023145-48.2024.4.01.3400, em trâmite perante a 15ª Vara Federal Criminal da SJDF, resultando nas seguintes diligências e apreensões (até 28/11/2024): dezessete mandados de busca e apreensão cumpridos, três mandados de prisão temporária cumpridos, 31 oitivas realizadas, dezoito telefones celulares apreendidos, vinte mídias diversas apreendidas (HDs, *notebooks*, *pen drives*), 1 veículo apreendido, e sete joias apreendidas;

27.4. o inquérito ainda não foi concluído, em face do grande volume de mídias e aparelhos eletrônicos apreendidos, motivo pelo qual não foram feitos indiciamentos até o momento;

27.5. diligências sigilosas ainda estão sendo conduzidas para apuração de todos os fatos e envolvidos.

28. Nesse sentido, a AudFiscal afirma que até o momento em que elaborou sua instrução dos autos, não havia indícios concretos de conduta ativa ou omissiva atribuível a servidores públicos da unidade jurisdicionada que tenham concorrido, por ação ou negligência, para o incidente de segurança ocorrido no Siafi (peça 30, p. 10, item 56).

29. As informações acima, apresentadas pela AudFiscal, estão acostadas à peça 30, p. 8, itens 46-51 e p. 9-11, itens 55-66.

30. Portanto, até o momento, não há indícios de falhas sistêmicas ou de condutas individuais impróprias praticadas pelos servidores públicos.

31. A partir das informações prestadas, considera-se que este questionamento está respondido integralmente.

QUESTIONAMENTO 3

Que medidas o TCU está adotando para garantir que os recursos desviados sejam recuperados e que futuros desvios sejam prevenidos? Há novas diretrizes ou recomendações já emitidas para os órgãos envolvidos?

32. Dos 34 controles avaliados, comparando a situação anterior ao incidente à atual, a STN corrigiu dez e melhorou dois, mas quatro permanecem deficientes; os demais controles foram bem avaliados. Os controles que estão deficientes, ou que foram aperfeiçoados, mas ainda têm oportunidades de melhoria, foram objeto de deliberações emanadas pelo TCU (peça 34, p. 43, item 186).

33. As determinações e recomendações feitas pelo TCU, no que diz respeito ao incidente do Siafi, estão nos Acórdãos 1.005/2026-TCU-Plenário e 2.736/2025-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

34. A partir das informações prestadas, considera-se que este questionamento está respondido



integralmente.

QUESTIONAMENTO 4

Há cooperação entre o TCU e outras entidades de fiscalização como a Polícia Federal ou a Controladoria-Geral da União?

35. A colaboração está delineada com base nas prerrogativas de cada órgão.

36. O TCU diligenciou a PF (parágrafos 26 a 27.5) e informou, nos termos do item 9.4 do Acórdão 1.005/2026-TCU-Plenário, à Controladoria-Geral da União (CGU) para eventuais providências cabíveis, considerando sua competência, como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal, para acompanhar eventuais desdobramentos disciplinares relativos a agentes vinculados àquele Poder, caso venham a surgir novos indícios advindos da investigação policial.

37. A partir das informações prestadas, considera-se que este questionamento está respondido integralmente.

QUESTIONAMENTO 5

Pode o TCU fornecer avaliação detalhada das falhas de segurança que permitiram a invasão do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)? Quais medidas já foram implementadas para fortalecer esses controles desde a detecção de invasão?

38. As vulnerabilidades que foram exploradas no incidente de segurança ocorrido no Siafi em março de 2024 estão na seção '3.2: Vulnerabilidades de SI exploradas no incidente' do Relatório de Inspeção (peça 34, p. 10-12, item 3.2).

39. Dos 34 controles avaliados, comparando a situação anterior ao incidente à atual, a STN corrigiu dez e melhorou dois, mas quatro permanecem deficientes; os demais controles foram bem avaliados. Tais controles corrigidos foram suficientes para conter o ataque e mitigam de forma razoável o risco de que incidentes semelhantes ao ocorrido tenham sucesso no futuro.

40. Ressalta-se que isso não quer dizer que o Siafi está protegido contra todas as ameaças cibernéticas. Por isso, a organização deve manter uma gestão contínua dos riscos de Segurança da Informação (SI), conforme recomendações constantes no Acórdão 2.736/2025-TCU-Plenário (peça 35, p. 1, item 9.1).

41. A tabela abaixo contempla os controles que tinham falhas antes do incidente, mas já foram sanadas. Previamente, foram listados os principais controles implementados que endereçaram as vulnerabilidades exploradas no incidente.

Grupo de avaliação: **gestão de riscos** (Governança em gestão de identidade)

Controles	Riscos que seriam remediados pelo controle	Controle atendido plenamente pré-incidente?	Controle implementado plenamente/Risco tratado pós-incidente?
6. A organização definiu o Nível de Garantia de Identidade (<i>Identity Assurance Level – IAL</i>) para os diversos grupos de usuários da organização?	Personificação do usuário por um agente de ameaça Quanto menor for o nível de garantia de identidade aceito para identificação dos usuários, menores são os esforços e maiores são as chances de sucesso de que agentes de ameaça consigam se fazer passar por um usuário válido.	Não	Sim
7. A organização definiu o Nível de Garantia de Autenticação (<i>Authentication Assurance Level – AAL</i>) para os diversos grupos de usuários da organização?	Acesso indevido à conta de usuários válidos Quanto menor for o nível de garantia de autenticidade aceito para autenticação dos usuários, menores são os esforços e maiores são as chances de sucesso de que agentes de ameaça consigam fraudar os mecanismos de autenticação existentes, obtendo assim acesso à conta de usuário válido e às suas funcionalidades.	Não	Sim
Grupo de avaliação: contas privilegiadas (Identificação)			
7. O processo de identificação possui controles técnicos alinhados às boas práticas?	Enumeração de contas ativas Mensagens de erro que indicam se o <i>login</i> fornecido está presente ou não na base de dados do sistema parágrafo permitem que o agente de ameaça automatize tarefas para elencar todos (ou grande parte) dos identificadores cadastrados no sistema, que é passo inicial para ataques como <i>password spraying</i> e ataques de dicionário, que podem ser bem-sucedidos mesmo ambientes que possuem políticas de <i>account lockout</i> . Ataques baseados em payloads maliciosos Ataques como <i>SQL Injection</i> , <i>Command Injection</i> e <i>Template Injection</i> podem ser bem-sucedidos em ambientes que não possuem um filtro que permite a configuração de <i>input validation</i> e seja capaz bloquear certos <i>payloads</i> com base em suas características de forma automatizada e eficiente, como é o caso de WAFs.	Não	Sim
11. Cada usuário privilegiado possui uma conta não privilegiada para atividades diárias rotineiras?	Escalação de privilégio A escalação de privilégio é uma tática usada por adversários para obter permissões de nível superior em um sistema ou rede. No contexto do MITRE ATT&CK, essa tática é identificada pelo número TA0004. Em um exemplo hipotético, um agente de ameaça que tivesse acesso a uma conta de operador, caso esse usuário comprometido também tivesse perfil de cadastrador, o atacante poderia escalar privilégio e acessar o SENHA, o que lhe permitiria realizar ações mais danosas, como inclusão e exclusão de usuários no Siafi.	Não	Sim
Grupo de avaliação: gestão de senhas (Autenticação)			
4. Para os usuários que utilizam senha como forma de autenticação, existem requisitos de tamanho, complexidade, rotatividade e não repetibilidade estabelecidos, levando em conta a gestão de riscos (e.g. se há multifator, se o acesso ao sistema é externo etc.)?	Acesso indevido à conta de usuários válidos A ausência de requisitos de senha de acordo com as boas práticas, ainda mais quando se utiliza a senha como único autenticador, expõe o sistema a ataques como <i>password spraying</i> e ataques de dicionário, que podem ser bem-sucedidos mesmo em ambientes que possuem políticas de <i>account lockout</i> , comprometendo as senhas dos usuários.	Não	Sim
6. A organização possui processo de trabalho para mapear senhas vazadas do domínio/sistema, incluindo passos como identificação, comunicação ao usuário e exigência de troca da senha?	Acesso indevido à conta de usuários válidos Ao não se realizar mapeamento de senhas vazadas e/ou de credenciais de usuários que estão expostas a maior risco, agentes de ameaça podem utilizá-las para obter acesso inicial ao sistema, alterar e roubar dados, comprometer os serviços e manter acesso	Não	Sim

	persistente na organização. Além disso, a organização perde eficiência e rapidez na prevenção de ataques cibernéticos que visam comprometer a conta de usuários válidos.		
7. Há controles técnicos implementados para mitigar riscos de ataques de dicionário e de força bruta (e.g. bloqueio temporário de contas, limite de tentativas por unidade de tempo etc.)	Acesso indevido à conta de usuários válidos Os usuários cujos perfis se encontram na exceção à regra de <i>account lockout</i> estão expostos ao risco de ataques de força bruta, em que o agente de ameaça se utiliza de meios automatizados para ‘adivinhar’ a senha do usuário. Para tais usuários, é necessário a implantação de controles compensatórios.	Não	Sim
Grupo de avaliação: autenticação multifator (Autenticação)			
8. A organização implementa os mecanismos de MFA escolhidos segundo as boas práticas?	Acesso indevido à conta de usuários válidos Sem a autenticação em múltiplos fatores (MFA), a segurança de login dos usuários depende apenas de senhas, que podem ser comprometidas com menos esforço dos agentes de ameaça. O usuário também fica mais suscetível às consequências de ataques de engenharia social, visto que inexistente camada extra de proteção se sua senha for comprometida por um ataque dessa natureza, como um <i>phishing</i> .	Não	Sim
9. A organização implementa autenticação multifator para acesso remoto a módulos de sistemas <i>on premises</i> ou expostos à internet?	Acesso indevido à conta de usuários válidos Sem a autenticação em múltiplos fatores (MFA), a segurança de login dos usuários depende apenas de senhas, que podem ser comprometidas com menos esforço dos agentes de ameaça. O usuário também fica mais suscetível às consequências de ataques de engenharia social, visto que inexistente camada extra de proteção se sua senha for comprometida por um ataque dessa natureza, como um <i>phishing</i> . O acesso remoto torna a conta do usuário mais vulnerável, visto que o agente de ameaça tem acesso direto à página de login, que está exposta à internet.	Não	Sim
10. A organização implementa autenticação multifator para contas de acesso privilegiado ou administrativo ?	Acesso indevido à conta de usuários válidos Sem a autenticação em múltiplos fatores (MFA), a segurança de login dos usuários depende apenas de senhas, que podem ser comprometidas com menos esforço dos agentes de ameaça. O usuário também fica mais suscetível às consequências de ataques de engenharia social, visto que inexistente camada extra de proteção se sua senha for comprometida por um ataque dessa natureza, como um <i>phishing</i> . Se o acesso indevido for realizado em uma conta de usuário privilegiado, as consequências do ataque cibernético são potencialmente mais danosas, visto que a conta da vítima possui mais poderes dentro do sistema, o que dá um leque de ações maior para o atacante.	Não	Sim

42. A STN reavaliou os riscos de SI do Siafi ao aumentar o nível dos requisitos de identificação e autenticação dos usuários (cadastradores e operadores) do Siafi. Esse processo é conhecido como o estabelecimento dos níveis de garantia de identificação e de autenticação, e é útil para definir o grau de risco que a organização está disposta a aceitar para cada perfil de usuário, de acordo com a sua criticidade.

43. Antes do incidente, o usuário poderia identificar-se somente com informação de *login* e autenticar-se com senha. Após o incidente, foram estabelecidos níveis de exigência de identificação (e.g. conta Gov.br com padrão mínimo, certificado digital de governo) e autenticação (e.g. autenticação do Gov.br, chaves de acessos) para cada tipo de usuário, o que incluiu a exigência de MFA. O Siafi passou a disponibilizar o acesso através de chaves de acesso (*passkeys*) para usuários com perfil de consulta.

44. A STN melhorou a gestão de autenticação ao não permitir mais o uso de senha como único fator de autenticação, implementar MFA e permitir o uso de chaves de acesso - *passkeys*. Estas mudanças tiveram impactos positivos como: a) a prescindibilidade de possuir processo de trabalho para mapear senhas vazadas do domínio/sistema, incluindo passos como identificação, comunicação ao usuário e exigência de troca da senha; b) mitigar os riscos de ataques de dicionário e de força bruta.

45. As informações acima, apresentadas pela AudTI, estão acostadas à peça 34, p. 39-42, item 171.



46. A partir das informações prestadas, considera-se que este questionamento está respondido integralmente.

QUESTIONAMENTO 6

Quais são as implicações legais e administrativas para os órgãos envolvidos no incidente, especificamente o Ministério da Gestão e Serviços Públicos e o Tribunal Superior Eleitoral, em termos de responsabilidade pela segurança dos recursos?

47. Não há indícios, até o momento, de condutas indevidas de usuários do Siafi do MGI e do TSE que tiveram suas contas comprometidas no contexto do incidente de SI ocorrido. Os desvios foram fruto de ação criminosa dos agentes de ameaça que está sendo investigada pela Polícia Federal (IPL 2024.0030058). Por outro lado, os titulares das unidades afetadas comunicaram a STN acerca das atividades de pagamento suspeitas que identificaram, o que contribuiu para início das ações de contenção do incidente.

48. A IN – STN/MF 30/2021 descreve de maneira geral as responsabilidades dos usuários do Siafi, como uso seguro, cumprimento das normas de segurança estabelecidas no sistema e realização de conformidade documental e de operadores. O formulário de cadastro dos operadores e indicação de cadastrador informa, de maneira genérica, as responsabilidades do usuário, sem remeter à IN – STN/MF 30/2021.

49. As informações acima, apresentadas pela AudTI, estão acostadas à peça 34, p. 42, item 172.

50. A partir das informações prestadas, considera-se que este questionamento está respondido integralmente.

QUESTIONAMENTO 7

Qual o total recuperado até o momento e quais estratégias estão sendo adotadas para recuperar o montante restante? Existem ações penais previstas contra os beneficiários finais desses desvios?

51. Os valores foram desviados por meio de saque da Conta Única do Tesouro Nacional, nas seguintes Unidades Gestoras: 170607 - Centro de Serviços Compartilhados - Ministério de Gestão e Inovação; e 070001 - Tribunal Superior Eleitoral – TSE. 51.

52. Segundo a STN, o montante desviado foi de R\$ 15.207.738,35, mas foram recuperados R\$ 10.279.806,95, resultando em dano ao erário no valor de R\$ 4.927.931,40. A STN indicou todos os documentos comprobatórios do Siafi.

53. As informações acima, apresentadas pela AudFiscal, estão acostadas à peça 30, p. 9, item 1.2.2.

54. A partir das informações prestadas, considera-se que este questionamento está respondido integralmente.

QUESTIONAMENTO 8

Que revisões ou atualizações de políticas o TCU recomenda para prevenir futuros incidentes semelhantes? O TCU poderia especificar quais procedimentos de controle interno foram identificados como insuficientes?

55. Dos 34 controles avaliados, comparando a situação anterior ao incidente à atual, a STN corrigiu dez e melhorou dois, mas quatro permanecem deficientes; os demais controles foram bem avaliados. Os controles que estão deficientes, ou que foram aperfeiçoados, mas ainda têm oportunidades de melhoria, são objeto das deliberações emanadas pelo TCU.

56. Os controles que foram considerados insuficientes na análise da situação encontrada anterior ao incidente estão na Tabela 4 e na Tabela 5, com destaque para a ausência de MFA e deficiências no processo e estrutura de gestão de riscos de SI.

57. As informações acima, apresentadas pela AudTI, estão acostadas à peça 34, p. 41, item 173.

58. A partir das informações prestadas, considera-se que este questionamento está respondido integralmente.

CONCLUSÃO

59. De acordo com o exposto, propõe-se informar ao Exmo. Sr. Arthur Lira, que ocupava a presidência da Câmara dos Deputados e enviou a presente solicitação ao Tribunal (peça 3), ao Exmo. Sr. Evair Vieira de Melo, ao Exmo. Sr. João Carlos Bacelar, os últimos signatários da presente solicitação (peça 1), e ao Exmo. Sr. Hugo Mota, atual Presidente da Câmara dos Deputados, que os questionamentos estão respondidos no presente documento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Ante o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, com as seguintes propostas:

60.1. considerar a presente solicitação do congresso nacional integralmente atendida;

60.2. encaminhar à Câmara dos Deputados, com endereçamento ao Exmo. Sr. Arthur Lira, que ocupava a presidência da Câmara dos Deputados e enviou a presente solicitação ao Tribunal (peça 3), ao Exmo. Sr. Evair



Vieira de Melo e ao Exmo. Sr. João Carlos Bacelar, os últimos signatários da presente solicitação, e ao Exmo. Sr. Hugo Mota, atual Presidente da Câmara dos Deputados, cópia do Acórdão que vier a ser proferido no âmbito deste processo, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentam, bem como a presente instrução e a peça 34;

60.3. classificar como sigiloso em grau reservado, com fundamento no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, ambos da Resolução-TCU 294/2018, a peça 34, restringindo seu acesso às autoridades da Câmara dos Deputados, tendo em vista que a divulgação ostensiva destas informações pode colocar em risco a segurança do Siafi.

60.4. arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), nos termos do Ofício 83/2024 SGM/P, de 12/6/2024, firmado pelo Deputado Arthur Lira, então presidente da Câmara dos Deputados, por meio do qual encaminhou — *ad referendum* da Mesa Diretora — as Solicitações de Informação 2 a 13/2024, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, e 14/2024, do Deputado Federal João Carlos Bacelar, acerca de indícios de desvio de recursos, da ordem de R\$ 14 milhões, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) após invasão ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

2. Em síntese, a autoridade solicitante formulou os seguintes questionamentos:

- a) O TCU já iniciou investigação formal para acompanhar e esclarecer os desvios de recursos ocorridos no MGI e no TSE? Qual o escopo e os objetivos principais dessa investigação?
- b) Quais possíveis irregularidades administrativas estão sendo investigadas pelo TCU em relação aos desvios efetuados no MGI e no TSE? Existem indícios de falhas sistêmicas ou de condutas individuais impróprias?
- c) Que medidas o TCU está adotando para garantir a recuperação dos recursos desviados e a prevenção de futuros desvios? Há novas diretrizes ou recomendações já emitidas para os órgãos envolvidos?
- d) Há cooperação entre o TCU e outras entidades de fiscalização, como a Polícia Federal ou a Controladoria-Geral da União?
- e) Pode o TCU fornecer avaliação detalhada das falhas de segurança que permitiram a invasão ao Siafi? Quais medidas já foram implementadas para fortalecer os controles desde quando foi detectada a intrusão?
- f) Quais são as implicações legais e administrativas para os órgãos envolvidos no incidente, especificamente o MGI e o TSE, em termos de responsabilidade pela segurança dos recursos?
- g) Qual o total recuperado até o momento e quais estratégias estão sendo adotadas para reaver o montante restante? Existem ações penais previstas contra os beneficiários finais dos desvios?
- h) Que revisões ou atualizações de políticas o TCU recomenda para evitar incidentes semelhantes? O Tribunal poderia especificar quais procedimentos de controle interno foram identificados como insuficientes?

3. Por meio do Acórdão 1.520/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, este Tribunal conheceu desta solicitação, encaminhou resposta parcial aos requerentes e sobrestou o presente feito até a conclusão das apurações conduzidas no TC 008.240/2024-8, que versa sobre representação do Ministério Público junto ao TCU acerca desta matéria. Posteriormente, também foi autuado o TC 024.560/2024-3, com vistas a realizar inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para avaliar os controles de gestão de identidades e de autenticação no Siafi.

4. Em sua última análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) propõe encaminhar as respostas aos quesitos formulados, considerar integralmente atendida a SCN e arquivar os autos (peças 36 a 38).

5. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.



6. Acolho a análise empreendida pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários seguintes.

7. Após ter julgado os processos conexos quanto ao mérito, esta Corte já possui os elementos necessários para complementar as respostas aos questionamentos, a ensejar o levantamento do sobrestamento deste feito para atender integralmente à solicitação.

8. Em relação à primeira indagação (alínea “a”), esclareço à Câmara dos Deputados que o TCU instaurou dois processos de controle externo para apuração dos fatos:

a) TC 008.240/2024-8, representação cujo escopo foi o de identificar o montante total desviado na invasão ao Siafi e monitorar a recomposição do erário; o resultado da investigação foi apreciado mediante o Acórdão 1.005/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas;

b) TC 024.560/2024-3, inspeção focada na avaliação dos controles técnicos e administrativos de gestão de identidades e autenticação do referido sistema, abrangendo a governança de riscos de Segurança da Informação (SI), o monitoramento de registros de auditoria (*logs*) e o gerenciamento de contas privilegiadas; o julgamento relativo a essa fiscalização ocorreu por meio do Acórdão 2.736/2025-TCU-Plenário, de mesma relatoria.

9. No que tange ao segundo questionamento (alínea “b”), a inspeção conduzida pela AudTI indicou que os gestores técnicos de Tecnologia da Informação (TI) e de SI da STN agiram conforme o esperado ao identificar os riscos de segurança de forma proativa dois anos antes do incidente e ao iniciar o “Projeto de Modernização do Processo de Habilitação (Senha) e Gestão de Acesso do Siafi”. Todavia, limitações severas de força de trabalho e a falta de uma unidade especializada em SI impediram a implementação tempestiva de controles compensatórios. Apesar dessa constatação, não foram detectados até o momento indícios de dolo, culpa ou conduta funcional ilícita por parte de servidores do MGI, do TSE ou da STN no que diz respeito à facilitação ao ataque cibernético. No flanco criminal, as condutas ativas de terceiros e as dos beneficiários são objeto do Inquérito Policial IPL 2024.0030058, no âmbito da Polícia Federal, que deflagrou prisões e apreensões em agosto de 2024; o inquérito ainda permanece em processamento sigiloso devido ao alto volume de dados submetido à perícia.

10. Quanto às inquirições terceira, quinta e oitava (alíneas “c”, “e” e “h”), a AudTI avaliou 34 pontos de controle, comparando a situação antes e depois do incidente: 18 foram considerados adequados, 10 corrigidos e 2 melhorados pela STN, enquanto 4 permaneceram deficientes. Entre as vulnerabilidades críticas existentes antes do ataque, a unidade técnica destacou a ausência de autenticação multifator (MFA) e a fragilidade nos requisitos para definição de senha (mínimo de seis caracteres).

11. Diante das oportunidades de melhoria remanescentes, o Acórdão 2.736/2025-TCU-Plenário determinou à STN a elaboração de plano de ação com vistas a:

a) reestruturar globalmente o processo de gestão de riscos de SI, avaliando a criação de uma unidade organizacional exclusiva com reporte direto à alta administração;

b) estabelecer processo de revisão periódica da política de gestão de identidades do Siafi;

c) implementar totalmente os processos de autenticação de acordo com o nível de risco definido para os usuários do referido sistema;

d) definir padrões mínimos e condutas proibidas nos processos de recuperação e substituição de autenticadores;

e) utilizar mecanismos automatizados para realizar revisões de registros de auditoria (*logs*), além de detectar e tratar anomalias identificadas.

12. No tocante à quarta pergunta (alínea “d”), a articulação interinstitucional ocorreu de modo a respeitar os limites de competência de cada órgão. O TCU promoveu diligências diretas junto à Divisão de Crimes Cibernéticos da Polícia Federal para obter dados de inteligência policial, além de ter expedido comando formal à Controladoria-Geral da União (CGU) para que acompanhe os desdobramentos e instaure processos disciplinares caso surjam indícios de envolvimento funcional nas conclusões do inquérito policial.

13. Relativamente ao sexto questionamento (alínea “f”), nenhum gestor das unidades afetadas



(MGI e TSE) foi responsabilizado pela quebra de segurança até o momento. Há indícios de que o comprometimento decorreu de campanha externa de *phishing* voltada à captação de credenciais válidas em ambiente sem segundo fator de autenticação; as autoridades desses órgãos, inclusive, atuaram diligentemente ao alertar de pronto a STN assim que detectaram as ordens bancárias suspeitas.

14. Por fim, no que concerne ao sétimo questionamento (alínea “g”), a inspeção identificou o desvio de R\$ 15.207.738,35. Contudo, as ações coordenadas de contenção e o pronto acionamento do Banco Central junto ao sistema bancário permitiram o bloqueio e a recuperação célere de R\$ 10.279.806,95, permanecendo, por conseguinte, prejuízo ao erário de R\$ 4.927.931,40. Por esse motivo, o Acórdão 1.005/2026-TCU-Plenário determinou ao MGI, ao TSE e à STN que informem as medidas administrativas e criminais de ressarcimento em até 15 dias após a sua conclusão, submetendo, antes disso, relatórios semestrais de progresso.

15. Portanto, considero pertinente levantar o sobrestamento do feito e enviar aos solicitantes cópia desta deliberação, acompanhada de seu relatório e voto, por neles constarem as respostas a todas as perguntas, possibilitando, assim, o atendimento integral à presente SCN e o arquivamento dos autos. Ante o exposto, VOTO por que este 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 1544/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.825/2024-8.

1.1. Apenso: 024.560/2024-3

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Secretaria do Tesouro Nacional.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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:

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), nos termos do Ofício 83/2024 SGM/P, de 12/6/2024, firmado pelo Deputado Arthur Lira, então presidente da Câmara dos Deputados, por meio do qual encaminhou — *ad referendum* da Mesa Diretora — as Solicitações de Informação 2 a 13/2024, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, e 14/2024, do Deputado Federal João Carlos Bacelar, acerca de indícios de desvio de recursos, da ordem de R\$ 14 milhões, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) após invasão ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 38, II, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 4º, I, “a”, 14, IV, e 17, I, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. levantar o sobrestamento do processo;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão e de seus relatório e voto ao Deputado Hugo Motta, presidente da Câmara dos Deputados, e aos Deputados Arthur Lira, Evair Vieira de Melo e João Carlos Bacelar, subscritores desta solicitação, esclarecendo-lhes que a referida documentação contém todas as informações requisitadas;



9.3. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar os autos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1544-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – tagColegiado

TC 006.291/2021-0

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Embargantes: Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91); Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A (19.394.808/0001-29); Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (695.037.708-82); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89).

Responsáveis: Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (695.037.708-82); Consórcio Interpar (10.217.884/0001-94); Fernando Carlos Leão de Barros (491.971.187-53); José Paulo Assis (167.249.849-04); Mendes Júnior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91).

Representação legal: Márcio Monteiro Reis (93.815/OAB-RJ), Camila Medim Abreu Franca (262.585/OAB-SP) e outros, representando Fernando Carlos Leão de Barros; Renata Machado de Araújo Machado (38.097/OAB-DF), representando o Consórcio Interpar; Vito Antônio Boccuzzi Neto (99.628/OAB-SP), Rogério Pires da Silva (111.399/OAB-SP) e outros, representando a SOG - Óleo e Gás S/A; Carolina Natasha Rodrigues Gomes (231.173/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando a MPE Montagens e Projetos Especiais S/A; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Augusto Ribeiro de Mendonça Neto; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Sérgio Cunha Mendes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando a Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A; Claudismar Zupiroli (12.250/OAB-DF), Maria Abadia Alves (13.363/OAB-DF) e outros, representando José Paulo Assis.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PETROBRAS. CONTRATO CT-111. CONSÓRCIO INTERPAR. ADITIVOS DE PRAZO. TRANSAÇÃO EXTRAJUDICIAL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA DO ART. 57 DA LEI 8.443/1992. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. AUSÊNCIA DOS VÍCIOS ALEGADOS. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS. MANUTENÇÃO INTEGRAL DOS TERMOS DO ACÓRDÃO.



RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação contida no subitem 9.14 do Acórdão 2.688/2020-TCU-Plenário, que, ao examinar irregularidades no Contrato 0800.0043363.08.2 (CT-111), firmado entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e o Consórcio Interpar, determinou a apuração de débitos decorrentes de aditivos de prazo celebrados sob as mesmas condições do Termo Aditivo 14.

2. Por meio do Acórdão 518/2026, o Plenário desta corte julgou irregulares as contas de parte dos responsáveis citados, com condenação em débitos solidários e imposição de multa.

3. Neste momento processual, examinam-se embargos de declaração opostos ao acórdão mencionado. Os recursos, apresentados tempestivamente, apontam supostas contradições e omissões e requerem seu acolhimento, com atribuição de efeitos modificativos ao julgado, conforme sintetizado a seguir.

4. Sérgio Cunha Mendes requer efeito suspensivo dos embargos e alega: contradição/omissão quanto à responsabilização das pessoas físicas por suposta assimetria entre particulares e gestores da Petrobras; ausência de individualização da conduta; ausência de exame de culpa concorrente da estatal; e falta de dosimetria em relação à multa de R\$ 42 milhões (peça 217).

5. A empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. também pede efeito suspensivo e argui: omissão/obscuridade na quantificação do débito pois o TCU teria imputado o valor integral da TEJ sem depurar custos efetivamente incorridos; enriquecimento sem causa da Petrobras; e ausência de dosimetria acerca da multa (peça 220).

6. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto alega omissão quanto ao ACT/2020, à jurisprudência do STF sobre a necessidade de adesão prévia a acordo de colaboração/leniência para uso de provas, ao ACT de 2025 e à Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU 1/2025 e sustenta necessidade de tratamento diferenciado por ser colaborador (peça 223).

7. Já a empresa SOG Óleo e Gás S.A. reitera as teses de Augusto Ribeiro, acrescentando omissão quanto à sanção de inidoneidade aplicada pela CGU desde 2020, aos efeitos econômicos já suportados pela empresa e à ADPF 1.051/DF (peça 226).

8. Por fim, a MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. pede efeito suspensivo aos embargos e aponta contradição quanto ao marco inicial da contagem prescricional, sustentando que o prazo quinquenal deveria ser contado da assinatura do Termo Aditivo 14 em 6/5/2011 ou da citação efetiva da MPE, de 18/1/2018, o que levaria ao reconhecimento das prescrições das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte (peças 229 e 232).

É o relatório.

VOTO

Aprecio embargos de declaração opostos por Sérgio Cunha Mendes, Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, SOG Óleo e Gás S.A. e MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. contra o Acórdão 518/2026-TCU-Plenário, proferido nestes autos de tomada de contas especial.

2. A TCE foi instaurada em cumprimento ao subitem 9.14 do Acórdão 2.688/2020-TCU-Plenário, para apurar débitos decorrentes de aditivos de prazo celebrados no âmbito do Contrato 0800.0043363.08.2 (CT-111), firmado entre a Petrobras e o Consórcio Interpar, sob as mesmas condições do Termo Aditivo 14.

3. A apuração se concentrou nos Termos Aditivos 21, 22, 24, 27 e 28, cujos pagamentos foram consolidados em Instrumento de Transação Extrajudicial (TEJ), no valor histórico de R\$ 216.421.165,41, destinado a compensar supostos custos decorrentes de prorrogações de prazo nas obras da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), em Araucária/PR.

4. Os recursos são tempestivos e preenchem os requisitos formais de admissibilidade, razão



pela qual deles conheço, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 286 e 287 do Regimento Interno do TCU.

5. Ressalto, de início, que embargos de declaração têm finalidade restrita: sanar obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado. Não se prestam a rediscutir mérito, reapreciar o conjunto probatório ou a renovar teses já examinadas, ainda que sob novos argumentos.

6. Também registro que a sua oposição tempestiva produz os efeitos processuais previstos no art. 287, § 3º, do RITCU, de modo que o pedido de atribuição de efeito suspensivo, reiterado em algumas peças, não revela vício no acórdão embargado; trata-se de consequência processual própria do recurso, e não de omissão, contradição ou obscuridade na decisão recorrida.

II

7. Passo ao exame das alegações de Sérgio Cunha Mendes, constantes da peça 217.

8. O embargante sustenta haver contradição e omissão quanto à sua responsabilização, sob o argumento de que o acórdão teria conferido tratamento mais gravoso aos particulares do que aos gestores da Petrobras. Alega, ainda, ausência de individualização de conduta, inexistência de demonstração de dolo ou erro grosseiro e ausência de exame de culpa concorrente da estatal.

9. As alegações não procedem. O voto condutor distinguiu expressamente a situação dos gestores da Petrobras da situação dos particulares. Quanto aos gestores, consignou:

“Não se identificam, nos autos, elementos concretos que indiquem conluio, percepção de vantagem indevida ou atuação dolosa dos referidos gestores no CT-111/TEJ, restringindo-se a análise ao plano da culpa administrativa e ao exame do nexa causal, o qual, à luz do Acórdão 2.466/2024-Plenário, resta afastado pela inexigibilidade de conduta diversa.”

10. Também foi esclarecido que agiram “*dentro dos estritos limites de suas competências e em obediência à cadeia decisória imposta por quem lhes era superior*” e que “*cumpriram deliberação formal da Diretoria Executiva, lastreada em pareceres técnicos e jurídicos*”, razão pela qual se reconheceu a inexigibilidade de conduta diversa.

11. De outro lado, quanto a Sérgio Cunha Mendes, o voto consignou fundamento próprio e autônomo:

“Já Sérgio Cunha Mendes e Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, na condição de altos executivos de suas respectivas empresas, tiveram participação decisiva no arranjo que conduziu ao pagamento indevido, seja na condução dos pleitos que resultaram na TEJ, seja na validação e coordenação do comportamento empresarial no contexto de cartel e corrupção apurado nas ações penais referidas. Assim, sua responsabilização, nesta Corte, decorre de atos próprios e de participação causal relevante para o dano, não se confundindo com responsabilização meramente reflexa por vínculo societário.”

12. O relatório, por sua vez, já havia enfrentado a alegação de ausência de individualização ao registrar que a matriz de responsabilização indicava as condutas e o nexa causal e que o alcance de pessoas naturais não dependia de desconsideração da personalidade jurídica. Também destacou que a responsabilização solidária decorreu do art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, aplicável a terceiros que, como interessados, concorrem para o dano.

13. Há ainda trecho específico sobre o embargante:

“Por fim, quanto ao poder de direção do Sr. Sérgio na empreiteira, este não se deduziu do parentesco ou da quantidade de ações por ele detida. Não foram os arranjos formais definidores de sua posição na hierarquia da estrutura organizacional da empresa que ensejaram a sua citação. Ao contrário, trata-se do poder que demonstrou de fato ao firmar a transação no CT-111 concomitantemente à sua atuação nos bastidores para assegurar os benefícios ao cartel [...]”

14. Portanto, não há contradição no tratamento conferido a gestores e particulares. Há situações jurídicas distintas: de um lado, os primeiros, que atuaram vinculados a deliberações superiores e sem provas contra si de conluio ou vantagem indevida e; os últimos, como particulares beneficiários diretos do pagamento indevido e vinculados ao ambiente de cartel e corrupção descrito nos autos.

15. No tocante à dosimetria da multa, o embargante aponta omissão nos critérios de sua aplicação. A alegação, contudo, não merece acolhida, conclusão que também se aplica à Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., cujos embargos serão examinados adiante.



16. O acórdão embargado fixou a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 em R\$ 42.000.000,00, montante correspondente, aproximadamente, a 10% do débito atualizado, tendo por base fundamentos expressamente indicados no voto condutor.

17. Com efeito, o voto consignou que a multa deveria ser fixada em patamar compatível com a gravidade das condutas dos responsáveis não colaboradores, destacando que a irregularidade não se resumia a falha de gestão ou a divergência interpretativa de cláusulas contratuais, mas se inseria em contexto de fraude sistêmica, conluio e corrupção.

18. Também foram ressaltadas a materialidade expressiva do prejuízo — superior a R\$ 216 milhões, em valores históricos — e a necessidade de imposição de sanção exemplar, em conformidade com a jurisprudência desta Corte em casos análogos. Com base nesses elementos, adotou-se, como parâmetro, o percentual de 10% do valor do débito atualizado.

19. Não procede, portanto, a alegação de ausência de motivação. A decisão não se limitou à indicação abstrata do dispositivo legal autorizador da multa, mas explicitou os elementos considerados para a calibragem da sanção: a gravidade das condutas, o contexto de cartel e corrupção, a elevada materialidade do dano, a condição de responsáveis não colaboradores e a finalidade repressiva e pedagógica da penalidade.

20. Não é exigido do julgador, para a validade da sanção, que estabeleça fórmula matemática exata ou promova cotejo exaustivo com todos os precedentes eventualmente aplicáveis. Basta que a decisão exponha, de modo suficiente, as razões pelas quais considera adequado o patamar fixado, o que ocorreu no caso concreto.

21. A multa aplicada, ademais, permaneceu em patamar bastante inferior ao limite legal de 100% do valor atualizado do dano e foi reservada aos responsáveis não colaboradores, em coerência com o tratamento diferenciado conferido, no próprio acórdão, àqueles que firmaram acordos de colaboração.

22. O fato de o embargante discordar do percentual adotado não caracteriza omissão, obscuridade ou contradição. O que se pretende, em verdade, é rediscutir o juízo de proporcionalidade e substituir o critério de dosimetria adotado por outro mais favorável à parte, pretensão incompatível com os limites dos embargos de declaração.

23. Assim, não se verifica o vício alegado, de modo que os embargos de declaração devem ser rejeitados quanto à suposta omissão em relação à dosimetria da multa.

III

24. A Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., em sua peça recursal de peça 220, alega omissão e obscuridade na quantificação do débito. Sustenta que o Tribunal teria considerado como dano a integralidade do valor pago mediante a TEJ, sem distinguir custos efetivamente incorridos de eventual sobrepreço ou vantagem indevida.

25. A matéria foi enfrentada no relatório e no voto do aresto embargado; naquele, a tese da Mendes Júnior foi expressamente citada e enfrentada pela unidade instrutora:

“59. Em relação ao detalhamento do valor do débito, entende-se que foi suficientemente registrado na citação. Nem todos os cálculos necessitam grande complexidade, tampouco é vedado ao TCU impugnar a integralidade de algum pagamento, devendo sempre acolher alguma parcela como regular. Não faltam exemplos de imputação integral de débito, por exemplo em obras inservíveis ou nas quais houve desvio do pactuado em transferências voluntárias.

59.1. Certamente, o particular tem que ser indenizado pelo que tiver realizado, mas não pelo que já tiver sido pago ou seja de responsabilidade exclusiva da contratada. No caso concreto, entendeu-se que não deveria ter havido pagamento algum pelos aditivos, logo é natural que todo o valor tenha sido considerado como débito. A apuração foi justamente sobre ter havido pagamento na TEJ por algo que o preço contratual já previra como responsabilidade das contratadas e que, por isso, já tivesse havido o pagamento regular.”

26. O voto adotou a mesma linha ao consignar:

“Portanto, o pagamento integral do valor da TEJ constitui dano ao erário, pois remunerou o consórcio por risco inerente ao seu próprio negócio, configurando enriquecimento indevido da contratada e prejuízo à Petrobras.”

27. Também ficou assentado que a transação extrajudicial não poderia criar obrigação financeira inexistente no regime contratual:



“Se o pagamento consolidado na TEJ não encontra respaldo nas regras de alocação de riscos e de reequilíbrio pactuadas — nem em hipóteses excepcionais devidamente comprovadas —, a avença apenas documenta a saída indevida de recursos, sem elidir a competência desta Corte para reconhecer o dano e determinar o ressarcimento.”

28. Não há, portanto, omissão ou obscuridade. A razão de decidir é clara: a irregularidade não consistiu em erro parcial de cálculo, mas na inexistência de obrigação da Petrobras de pagar os custos consolidados na TEJ; por isso, reconheceu-se como dano o valor integral do pagamento indevido.

29. Quanto à dosimetria da multa, aplicam-se à Mendes Júnior as mesmas razões já transcritas no exame dos embargos apresentados por Sérgio Cunha Mendes.

30. Portanto, rejeito o recurso por inexistirem vícios no acórdão embargado.

IV

31. Passo agora a examinar em conjunto os embargos de Augusto Ribeiro de Mendonça Neto e da SOG Óleo e Gás S.A., constantes das peças 223 e 226, dada a similitude das teses.

32. Sustentam omissão quanto ao ACT/2020, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre uso de provas oriundas de colaboração, à necessidade de adesão prévia do TCU aos acordos, ao ACT de 2025 e à Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU 1/2025.

33. A alegação não procede. O voto condutor enfrentou o ponto essencial: a condenação não se apoiou de forma dependente nas provas fornecidas pelos colaboradores, nele constando expressamente:

“Friso que o juízo acerca da irregularidade se apoia, de modo determinante, no conjunto de evidências produzidas e reunidas pelo TCU no curso de auditorias, instruções e diligências as quais permitiram reconstruir a dinâmica contratual e os fundamentos do débito.”

34. O voto ainda especificou os elementos autônomos considerados:

“Entre tantos outros elementos, foram juntados a estes autos os instrumentos do contrato, aditivos e transação extrajudicial (peça 6), o comprovante de pagamento da transação (peças 30 e 31), relatório de comissão interna da Petrobras (peça 42) e documentos de processos judiciais envolvendo cartel (peças 27 a 29 e 32); todo esse conjunto documental e avaliativo constituiu o fundamento decisório.”

35. E concluiu de modo expresso:

“Portanto, eventuais referências a colaborações premiadas e delações não implicam dependência das conclusões em relação a tais institutos, dada a autonomia das evidências documentais reunidas.”

36. Além disso, o acórdão embargado conferiu tratamento diferenciado aos colaboradores. Não lhes foi aplicada a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. O subitem 9.7 do acórdão embargado, por sua vez, determinou que se comunicasse à AGU e à Petrobras acerca das condicionantes impostas ao compartilhamento de provas, com destaque para a condição de colaboradores de Augusto Ribeiro de Mendonça Neto e da SOG, a preferência de cobrança contra os não colaboradores e a possibilidade de amortização de valores pagos em acordos de leniência ou colaboração desde que configurada identidade de fatos geradores e de cofre credor.

37. No voto, a razão desse tratamento foi assim explicitada:

“Para os responsáveis que firmaram acordos de colaboração com a Justiça — a empresa SOG Óleo e Gás S.A. e Augusto Ribeiro de Mendonça Neto —, impõe-se tratamento sancionatório distinto, embora a responsabilidade pelo ressarcimento integral do dano permaneça hígida. Assim, a eles deixo de propor multa, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e ao fato de que a condenação em débito — atualizado e acrescido de juros — já projeta efeito sancionatório significativo [...].”

38. Logo, não há omissão quanto à condição de colaboradores, nem contradição em relação às condicionantes judiciais de compartilhamento de provas. O aresto não utilizou o instituto da colaboração como fundamento punitivo contra os colaboradores; ao contrário, reconheceu sua condição e dela extraiu consequência favorável na esfera sancionatória.

39. A invocação do ACT de 2025 e da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU 1/2025 tampouco altera a conclusão. Os atos são mencionados nos embargos como fundamento de coordenação interinstitucional, mas não afastam o dever de ressarcimento do dano. O voto já assentou que *“a celebração de tais acordos não afasta o dever de ressarcir integralmente o dano apurado, pois a reparação de prejuízo não apresenta natureza sancionatória”*.



40. Quanto à SOG, também não observo omissão relativamente à ausência de pronunciamento específico sobre sanção de inidoneidade aplicada pela CGU. O Acórdão 518/2026-TCU-Plenário não aplicou nem manteve tal apenação. A decisão ora atacada se limitou ao julgamento das contas, imputação de débito, multa apenas contra não colaboradores e providências de cobrança e comunicação. Eventuais consequências impostas por outro órgão de controle, em processo próprio, não constituem vício interno do acórdão deste Tribunal.

41. Do mesmo modo, a referência à ADPF 1.051/DF não evidencia omissão apta a alterar o julgado. A peça da SOG apenas noticia controvérsia constitucional sobre coordenação de instâncias sancionatórias, mas não demonstra decisão vinculante que impedisse o julgamento da presente TCE ou o reconhecimento do débito.

42. Não configura omissão a ausência de enfrentamento exaustivo e individualizado de todos os fundamentos, precedentes ou atos normativos invocados pela parte desde que a decisão apresente motivação suficiente para sustentar a conclusão adotada.

43. No caso concreto, a ausência de menção expressa ao ACT de 2025, à decisão da CGU ou à ADPF 1.051/DF não invalida o julgado, que se apoiou em fundamentos suficientes para proceder à responsabilização e, ao mesmo tempo, adotou cautelas compatíveis com a lógica de coordenação interinstitucional subjacente aos elementos ora invocados.

44. Com efeito, o voto reconheceu a condição de Augusto Ribeiro de Mendonça Neto e da SOG Óleo e Gás S.A. como colaboradores, afastou a aplicação de multa em relação a eles, registrou a possibilidade de amortização de valores pagos em outras instâncias, orientou a cobrança preferencial contra os responsáveis não colaboradores e deixou de propor medidas cautelares patrimoniais. Assim, ainda que não tenha citado nominalmente todos os atos posteriormente destacados pelos embargantes, a decisão enfrentou o núcleo da controvérsia e adotou providências que dialogam com o conteúdo desses instrumentos, inexistindo omissão apta a justificar sua invalidação.

45. Rejeito, portanto, os embargos de ambos.

V

46. Passo então aos embargos da MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., constantes das peças 229 e 232.

47. A recorrente sustenta contradição quanto à prescrição. Afirma que o termo inicial deveria ser a assinatura do Termo Aditivo 14, em 6/5/2011, e que a citação efetiva da MPE teria ocorrido apenas em 18/1/2018, após o prazo quinquenal.

48. A tese não procede. A prescrição foi examinada no voto em tópico próprio:

“O termo inicial da contagem do prazo, nos termos do art. 4º, inciso IV, da referida resolução, é a data do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal. Neste caso, considera-se como marco a instrução de 2/4/2019 (peça 472 do TC 023.301/2015-5), momento em que a unidade técnica, ao analisar o mérito daquele processo, apontou, pela primeira vez, a necessidade de apurar os aditivos subsequentes ao TA 14.”

49. E indicou os marcos interruptivos:

“Desde então diversos atos processuais inequívocos de apuração do fato interromperam a fluência do prazo, nos termos do art. 5º do normativo; destacam-se o próprio Acórdão 2.688/2020-Plenário (7/10/2020), que determinou a instauração desta TCE, a instrução que propôs as citações (21/10/2021) e as citações dos responsáveis (novembro/2021).”

50. A embargante parte de premissa equivocada ao eleger a assinatura do TA 14 como marco inicial necessário. O objeto imediato desta TCE não é a condenação pelo TA 14, mas a apuração dos débitos decorrentes dos Termos Aditivos 21, 22, 24, 27 e 28, quitados por meio da TEJ e celebrados sob as mesmas condições daquele aditivo; o voto embargado deixou clara essa delimitação.

51. Não há contradição entre o acórdão e o relatório. O que há é discordância da embargante em relação ao marco prescricional adotado e aos efeitos interruptivos reconhecidos, pretensão que excede os limites desta via recursal.

52. Rejeito, portanto, as alegações de prescrição suscitadas pela MPE Montagens e Projetos Especiais S.A..

VI



53. Em síntese, nenhuma das alegações apresentadas nos embargos revela omissão, contradição, obscuridade ou erro material apto a justificar a modificação do julgado. Os pontos suscitados foram enfrentados no relatório e no voto condutor, inclusive quanto à responsabilização dos agentes, à quantificação do débito, à prescrição, à condição dos colaboradores e à dosimetria da multa.

54. O que se verifica é a pretensão de rediscutir o mérito da condenação, reabrir o exame do conjunto probatório e substituir os fundamentos adotados no acórdão por conclusão mais favorável aos embargantes, finalidade incompatível com os limites dos embargos de declaração. Assim, os recursos devem ser conhecidos e, no mérito, rejeitados, mantendo-se integralmente os termos do Acórdão 518/2026-TCU-Plenário.

Ante o exposto, voto pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1545/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.291/2021-0.

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

3. Responsáveis: Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (695.037.708-82); Consórcio Interpar (10.217.884/0001-94); Fernando Carlos Leão de Barros (491.971.187-53); José Paulo Assis (167.249.849-04); Mendes Júnior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91).

3.1. Embargantes: Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91); Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A (19.394.808/0001-29); Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (695.037.708-82); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89).

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

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Márcio Monteiro Reis (93.815/OAB-RJ), Camila Medim Abreu Franca (262.585/OAB-SP) e outros, representando Fernando Carlos Leão de Barros; Renata Machado de Araújo Machado (38.097/OAB-DF), representando o Consórcio Interpar; Vito Antônio Boccuzzi Neto (99.628/OAB-SP), Rogério Pires da Silva (111.399/OAB-SP) e outros, representando a SOG - Óleo e Gás S/A; Carolina Natasha Rodrigues Gomes (231.173/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando a MPE Montagens e Projetos Especiais S/A; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Augusto Ribeiro de Mendonça Neto; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Sérgio Cunha Mendes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando a Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A; Claudismar Zupiroli (12.250/OAB-DF), Maria Abadia Alves (13.363/OAB-DF) e outros, representando José Paulo Assis.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos ao Acórdão 518/2026-TCU-Plenário por Sérgio Cunha Mendes, Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, SOG Óleo e Gás S.A. e MPE Montagens e Projetos Especiais S.A.,

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 diante das razões expostas pelo relator,


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

em:

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

9.2. informar os embargantes acerca desta deliberação.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1545-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – tagColegiado

TC 018.921/2025-6 [Apenso: TC 016.569/2025-3]

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CONTRATAÇÃO DE SALAS VIP EXCLUSIVAS PARA MINISTROS DE TRIBUNAIS SUPERIORES NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA. QUESTIONAMENTOS QUANTO À ECONOMICIDADE, À IMPESSOALIDADE E AO INTERESSE PÚBLICO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações (peça 45), com alguns ajustes de forma, cujas análises, conclusão e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 46-47):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 33/2025/CTFC, de 30/9/2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Senador Dr. Hiran, presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), encaminha o Requerimento 42/2025-CTFC, de 1/9/2025, do Senador Eduardo Girão (peça 3).

2. O documento encaminhado, de autoria do Senador Eduardo Girão, Líder do Novo, requer do TCU a realização de auditoria nos contratos realizados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), e Tribunal Superior do Trabalho (TST), para acesso a salas *vip* exclusivas no Aeroporto



Internacional de Brasília (AIB).

HISTÓRICO

3. O Presidente da CTFC do Senado Federal, Senador Dr. Hiran, por meio do Ofício 33/2025/CTFC, e em atendimento ao Requerimento 42/2025-CTFC, requer que este Tribunal realize auditoria nos contratos realizados pelo STF, pelo STJ e pelo TST, para acesso a salas *vip* no AIB. Em apertada síntese, o citado requerimento sustenta que (peça 3):

- a) as contratações em questão totalizam R\$ 1.671.238,83;
- b) a utilização de recursos públicos para financiar benefícios exclusivos, como transporte privativo e acompanhamento pessoal em viagens pessoais, não parece atender ao princípio da impessoalidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal;
- c) o aeroporto de Brasília já dispõe de salas *vip* acessíveis ao público mediante pagamento de taxa ou uso de cartões de crédito específicos. Essas salas oferecem infraestrutura adequada e poderiam ser utilizadas pelos ministros, mediante reembolso das despesas, como ocorre em outros órgãos públicos; e
- d) o requerimento busca questionar a economicidade e o interesse público da construção e manutenção da sala VIP para os ministros dos tribunais superiores.

4. Em análise inicial (instrução peça 9, p. 1-2), esta Unidade Técnica (UT) observou que o núcleo da matéria tratada nos presentes autos não é novo no TCU, citando processos anteriores apreciados por esta Corte que abordam o mesmo tema, como o TC 037.714/2019-8, no qual se avaliou a contratação de sala *vip* no AIB para atendimento exclusivo de autoridades do STJ, restando reconhecida a sua regularidade; o TC 016.568/2025-7, processo não conhecido, que tratava de gastos com salas *vips* exclusivas para ministros de Tribunais Superiores, e o TC 016.569/2025-3, que trata de supostas irregularidades na contratação de serviço de construção e manutenção de sala *vip* pelo TST.

5. Em que pese haver uma sinalização pela regularidade das contratações, entendeu-se pertinente o aprofundamento das análises, tendo em vista a relevância do objeto, mediante a realização de novas verificações e reflexões sobre o tema (peça 9, p. 2). Assim, propôs-se a realização de diligências junto ao STF, STJ e TST, para que apresentassem informações suficientes para justificar o modelo de contratação de salas *vips* e serviços correlatos para as respectivas autoridades.

6. Por fim, em razão da conexão entre a presente SCN e o TC 016.569/2025-3, propôs-se a comunicação ao respectivo relator, nos termos do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008, com o intuito de dar ciência da existência destes autos e, oportunamente, solicitar o encaminhamento de cópia do acórdão, voto e relatório a serem proferidos naquele processo.

7. O então ministro relator, Ministro Augusto Nardes, entendeu que os presentes autos deveriam ser encaminhados para relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, relator do TC 016.569/2025-3, que trata da contratação de sala *vip* pelo TST, um dos órgãos abrangidos pela presente SCN, tendo em vista a conexão da matéria, para a uniformidade da análise e necessidade na realização de eventuais diligências e pedidos de esclarecimentos, de modo a evitar medidas desnecessárias em duplicidade (peça 11), proposta que foi acolhida pelo Ministro Presidente (peça 12).

8. A proposta da UT foi aceita pelo Acórdão 431/2026-TCU-Plenário (peça 14), que determinou o conhecimento da presente solicitação, a expedição de informações à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal e a realização de diligências ao STF, STJ e TST.

9. Por meio do voto condutor do acórdão (peça 15), o novo ministro relator, Ministro Jhonatan de Jesus, reconheceu a conexão da matéria com o processo de sua relatoria, TC 016.569/2025-3, que trata de supostas irregularidades em três contratos específicos do TST no AIB. No âmbito de tal processo, decidiu pelo seu apensamento à presente SCN para promover a racionalidade administrativa e preservar a coerência das decisões sobre a mesma matéria. Portanto, a discussão sobre a matéria seguirá no âmbito do presente processo, com análise das respostas às diligências realizadas.

10. Promovidas a oitiva, diligência e construção participativa quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

11. Foram encaminhados, em 4/3/2026, ofícios de diligência às Unidades Jurisdicionadas (peças 17 a 19) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta solicitação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, foram apresentados os documentos acostados às



peças 26 a 36. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 9.3. realizar diligência ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal Superior do Trabalho, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhem os seguintes documentos ou esclarecimentos:

9.3.1. cópia dos contratos vigentes, expirados e correlatos que se relacionem à contratação de salas VIP;

9.3.2. descrição da solução (contratação de salas VIP para os seus ministros) como um todo, incluindo contratações correlatas indispensáveis ao atendimento da necessidade que se pretende suprir com a contratação;

9.3.3. justificativas técnicas para as contratações;

9.3.4. modalidades das contratações e respectivos fundamentos legais;

9.3.5. estudos de viabilidade e comparativos de alternativas às contratações, como, por exemplo, possibilidade de uso de salas VIP públicas, mediante reembolso;

9.3.6. análises de risco das contratações; e

9.3.7. conformidade das contratações com os princípios da Lei 14.133/2021 — incluindo a vedação à aquisição de bens de luxo —, bem como com a jurisprudência do TCU.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 20 da Lei 14.133/2021, art. 18, XVII da Lei 15.321/2025, Acórdão 3165/2021- TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão 7323/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, Resoluções CNJ 291/2019 e 344/2020

Manifestação do Tribunal Superior do Trabalho sobre o indício de irregularidade:

9.3.1. cópia dos contratos vigentes, expirados e correlatos que se relacionem à contratação de salas VIP:

12. O TST ressaltou que são três os contratos conexos com o objeto da diligência, quais sejam, IN-1076124/2025, DI-1144111/2025 e IN-1064807/2025.

13. O **Contrato IN-1076124/2025** teve por objeto a cessão de uso de espaço medindo 44m² aeroportuário, destinado, única e exclusivamente, ao apoio nos processos de embarque das autoridades do Tribunal Superior do Trabalho no AIB, com valor mensal estimado de R\$ 30.000,00 para a cessão de espaço, de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos) a título de custos para fornecimento de 5 (cinco) cartões para estacionamento (mensalista), de R\$ 2.639,70 (dois mil, seiscentos e trinta e nove reais e setenta centavos) com rateio de despesas comuns e de R\$ 1.290,00 (mil duzentos e noventa reais) com despesas de credenciamento, e ainda o valor estimado de R\$ 8.800,00 (de oito mil e oitocentos reais), para dois anos de contrato, com treinamentos (peça 26, p. 6).

14. Embora fosse considerado juridicamente hígido no momento de sua celebração, o TST rescindiu unilateralmente o Contrato IN-1076124/2025, com efeitos a contar de 1/12/2025, tendo em vista o Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN 2/2025, o qual culminou no advento da Lei 15.321/2025 – LDO/2026, que, por sua vez, passou a vedar, na forma do inciso XVII do art. 18, a destinação de recursos para atender a despesas com: ‘construção, reforma, locação ou manutenção de salas para atendimento exclusivo (‘Salas VIP’) em aeroportos concedidos, salvo se previsto no contrato de concessão’, demonstrando a proatividade do Tribunal em ajustar-se às novas diretrizes legislativas, sem prejuízo da legalidade dos atos pretéritos. No entanto, ressaltou a legalidade da contratação realizada, tendo em vista que a vedação se aplica apenas a novas contratações e a aditivos e renovações de eventuais contratos existentes (peça 26, p. 2).

15. O TST firmou também com a Inframérica o **Contrato IN-1064807/2025**, tendo por objeto a prestação de serviços de receptivo no AIB, com vigência de dois anos, a contar de 1/5/2025, cujo detalhamento da proposta é apresentado na peça 26, p. 7, com franquia mínima de cinquenta atendimentos no mês, podendo chegar a noventa (peça 26, p. 7):

Ademais, a Cláusula Terceira – DO VALOR previa que:

O valor total estimado, para o período de 2 (dois) anos, é de R\$ 1.041.120,00

Subcláusula primeira. O valor anual estimado deste contrato é de R\$ 520.560,00

Subcláusula segunda. O valor mensal estimado deste contrato é de R\$ 43.380,00, conforme estipulado na cláusula nona deste contrato.

Subcláusula terceira. Já estão incluídas no preço total todas as despesas e demais encargos indispensáveis ao perfeito cumprimento das obrigações decorrentes deste contrato.

16. No entanto, tal contrato também fora rescindido por decisão administrativa, com vigência mantida apenas até 30/11/2025. No entanto, de forma concomitante, fora realizada nova contratação da empresa Inframérica, consubstanciada no **Contrato IN-1313734/2025**, para a prestação de serviços de atendimento para autoridades no AIB, com objeto semelhante ao anterior, porém com a supressão do serviço de transporte executivo antes previsto nos itens 5 e 6 do Contrato IN-1064807/2025 (peça 26, p. 2).

17. Por fim, o TST firmou, com a empresa Concrectus Engenharia Construções e Reformas Eirelli, o



Contrato DI-1144111/2025, para prestação de serviços da adaptação de espaço físico reservado ao TST no aeroporto internacional de Brasília, ao custo de R\$ 85.270,78, com vigência de até noventa dias após o recebimento definitivo do objeto, encontrando-se encerrado.

9.3.2. descrição da solução (contratação de salas VIP para os seus ministros) como um todo, incluindo contratações correlatas indispensáveis ao atendimento da necessidade que se pretende suprir com a contratação:

18. O TST afirmou que a contratação não deve ser confundida com a denominada ‘sala *vip*’, mas sim um conjunto integrado de medidas de apoio institucional ao processo de embarque e desembarque de seus ministros, frisando que a sala de apoio não era garantida com artefatos de luxo, serviços de buffet livre (*open food*) montado com refeições e bebidas diversificadas (alcoólicas e não alcoólicas), duchas privativas (com cabines exclusivas para banho com toalhas e *amenities* inclusos), áreas com poltronas para relaxamento, canais de TV por assinatura, revistas e jornais nacionais e internacionais disponíveis para leitura, como costuma acontecer na ‘sala *vip*’ comercial (peça 26, p. 3).

19. A sala de apoio de contratações correlatas decorrem das atividades judicantes e da necessidade de garantia da segurança de seus membros, em evidente vinculação com o interesse público, consubstanciada na segurança institucional com vistas a garantir a independência do Tribunal, o que se coaduna com a finalidade primária dos atos administrativos e a razoabilidade no trato dos recursos públicos, bem assim com o princípio da impessoalidade e o disposto nas Resoluções 344/2020 e 435/2021, ambas do Conselho Nacional de Justiça (peça 26, p. 3).

20. Citou, ainda, que a contratação de sala de apoio operacional no AIB pelo STJ, com objeto e finalidade semelhantes à do TST, já foi objeto de análise e considerada regular pelo TCU, conforme os termos do Acórdão 3165/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro. Cita, ainda, o fato de o TC 016.568/2025-7 que tratava de representação acerca do uso de salas *vips* por ministros de tribunais superiores, não foi conhecido pelo Plenário do TCU, bem como que a unidade técnica especializada (AudContratações) manifestou-se pela improcedência do TC 016.569/2025-3, o qual versa sobre representação relativa à contratação de salas *vips* pelo TST (peça 26, p. 4).

9.3.3. justificativas técnicas para as contratações:

21. O TST afirma que as justificativas técnicas para as contratações fundamentam-se, prioritariamente, na necessidade de garantir segurança institucional e incolumidade física de seus ministros, o que encontra amparo nas Resoluções CNJ 344/2020 e 435/2021, além das contratações semelhantes já realizadas por outros órgãos públicos, como o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público Federal, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e o próprio Tribunal de Contas da União, inclusive para balizar a pesquisa de preços e demonstrar a compatibilidade dos valores contratados (peça 26, p. 5).

9.3.4. modalidades das contratações e respectivos fundamentos legais:

22. Os Contratos IN-1076124/2025 (cessão de uso de espaço) e IN-1064807/2025 (prestação de serviços de receptivo) foram celebrados por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista que a Inframérica é a atual administradora do AIB, o que torna evidente a sua exclusividade na prestação do serviço. O Contrato DI-1144111/2025 (prestação de serviços da adaptação de espaço físico), por sua vez, foi firmado por dispensa de licitação em razão do valor abaixo do limite, com fundamento no art. 75, inciso I, da Lei 14.133/2021 c/c o Decreto 12.343/2024, com a empresa Concrectus Engenharia Construções e Reformas Eirelli (peça 26, p. 7).

9.3.5. estudos de viabilidade e comparativos de alternativas às contratações, como, por exemplo, possibilidade de uso de salas VIP públicas, mediante reembolso:

23. Alega que a solução adotada pelo TCU com o uso de ‘salas *vips* públicas’ não atende aos requisitos de segurança institucional e eficiência exigidos para os processos de embarque e desembarque de seus ministros, por se tratar de espaços abertos a qualquer passageiro, o que impede o controle de acesso necessário para mitigar riscos de abordagem hostil ou ameaças à incolumidade física das autoridades (peça 26, p. 7).

9.3.6. análises de risco das contratações:

24. O TST considera que as contratações realizadas por si só devem ser compreendidas como medidas de tratamento do risco de possíveis abordagens hostis e incidentes com autoridades em aeroporto. O risco de sobrepreço, por sua vez, foi mitigado por meio da análise comparativa de contratos firmados por outros órgãos de cúpula da Administração Pública Federal (peça 26, p. 8).

9.3.7. conformidade das contratações com os princípios da Lei 14.133/2021 — incluindo a vedação à aquisição de bens de luxo —, bem como com a jurisprudência do TCU:



25. Sustenta, por fim, que as contratações em questão não devem ser consideradas bem de luxo (item 9.3.7), pois não estão inclusos serviços de alto padrão comumente adotados em ‘salas *vips*’, como o oferecimento de comidas e bebidas à vontade, duchas, área para relaxamento, entre outros. De toda forma, reforça que o contrato de cessão de uso do espaço fora rescindido unilateralmente por decisão administrativa (peça 26, p. 9).

26. Adicionalmente, o TST pleiteou junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública a alteração do art. 51 do Anexo do Decreto 11.195/2022, consistente na inclusão do § 5º, com o objetivo de disciplinar a possibilidade de concessão de credencial de acesso a áreas de embarque e desembarque de passageiros no Aeroporto Internacional de Brasília a servidores do TST, em razão do serviço, na forma do Ofício TST.GDGSET.GP 21, de 5/2/2026, com o seguinte teor:

Os funcionários vinculados ao Supremo Tribunal Federal e aos demais Tribunais Superiores poderão receber credencial, com validade de 6 (seis) meses, para acesso a áreas de embarque e desembarque de passageiros no Aeroporto Internacional de Brasília, em razão de serviço, desde que o credenciamento seja coordenado pelos respectivos órgãos a que estão vinculados, conforme regulamentação da ANAC. (peça 26, p. 9).

Manifestação do Superior Tribunal de Justiça sobre o indício de irregularidade:

9.3.1. cópia dos contratos vigentes, expirados e correlatos que se relacionem à contratação de salas VIP:

27. O STJ citou o Contrato 4/2014 e respectivos termos aditivos, cujo objeto foi a cessão de uso da área aeroportuária de propriedade da União que se encontrava sob a jurisdição e posse da Infraero, situada no AIB, cuja vigência foi de 30/9/2014 a 31/12/2019, assim como o atual **Contrato 4/2019** e termo aditivo, cujo objeto é a cessão de uso de espaço aeroportuário, destinado, única e exclusivamente, à cessão de espaço no AIB, para fins de atendimento de autoridades do STJ, cuja vigência é de 31/12/2019 a 30/12/2029 (peça 28, p. 186).

9.3.2. descrição da solução (contratação de salas VIP para os seus ministros) como um todo, incluindo contratações correlatas indispensáveis ao atendimento da necessidade que se pretende suprir com a contratação:

28. A descrição da solução como um todo consiste na cessão de uso de espaço aeroportuário situado no segundo pavimento da área restrita do Aeroporto Internacional de Brasília, com área total de 44 m², S2.07, destinada exclusivamente à exploração de sala de recepção, com ressarcimento de despesas de energia elétrica, esgoto, água, telefone, ar-condicionado, recolhimento de lixo, treinamento, credências de acesso a áreas restritas do aeroporto e estacionamento (peça 28, p. 186).

9.3.3. justificativas técnicas para as contratações:

29. O STJ apresentou como justificativas técnicas para a contratação a garantia da segurança institucional preventiva e da privacidade e proteção das informações, continuidade das atividades institucionais e melhor gestão do tempo em deslocamentos oficiais, além da economicidade e previsibilidade de custos (peça 28, p. 187).

9.3.4. modalidades das contratações e respectivos fundamentos legais:

30. O Contrato 4/2019 foi realizado diretamente por contratação direta, por se tratar de conteúdo predominantemente regido por norma de direito privado, com amparo no art. 62, § 3º, do inc. I, da Lei 8.666/1993, de acordo com pareceres da assessoria jurídica interna do órgão (peça 28, p. 188).

9.3.5. estudos de viabilidade e comparativos de alternativas às contratações, como, por exemplo, possibilidade de uso de salas VIP públicas, mediante reembolso:

31. Embora não tenha sido realizado estudo de viabilidade na forma de um documento específico à época da contratação, na ocasião da resposta à diligência, o STJ realizou a simulação de acesso dos seus ministros às salas *vips* públicas, mediante reembolso, e chegou à conclusão de que, pela média anual de embarque nos últimos três anos (2025, 2024 e 2023), o reembolso do uso de tais salas seria mais oneroso ao Tribunal, permanecendo a cessão do espaço atualmente utilizado como opção mais econômica e vantajosa (peça 28, p. 190).

9.3.6. análises de risco das contratações:

32. Como as contratações foram regidas pela Lei 8.666/1993, não foram elaborados os mapas de riscos quando do planejamento que deu origem ao Contrato 4/2019. Naquela ocasião, o mapa de risco era amplamente utilizado nas contratações de TIC, obras, objetos de maior complexidade ou de maior vulto (peça 28, p. 190).

9.3.7. conformidade das contratações com os princípios da Lei 14.133/2021 — incluindo a vedação à aquisição de bens de luxo —, bem como com a jurisprudência do TCU:

33. Por fim, o STJ afirma que o contrato vigente não foi migrado para a Lei 14.133/2021, por força do seu art. 191. Após o término da sua vigência, a instrução da nova contratação ensejará a elaboração dos artefatos estabelecidos na Lei 14.133/2021 (peça 28, p. 190).

Manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre o indício de irregularidade:



9.3.1. cópia dos contratos vigentes, expirados e correlatos que se relacionem à contratação de salas VIP:

34. Em relação à contratação de salas *vips*, o STF citou o antigo Contrato 43/2017, expirado em 21/10/2022, e o atual **Contrato 28/2022**, com vigência até 20/10/2026 (peça 36, p. 1).

9.3.2. descrição da solução (contratação de salas VIP para os seus ministros) como um todo, incluindo contratações correlatas indispensáveis ao atendimento da necessidade que se pretende suprir com a contratação:

35. O objeto do Contrato 28/2022 é a cessão de uso de espaço aeroportuário localizado no Módulo Operacional Provisório - MOP, próximo ao Terminal de Passageiros 2, no Aeroporto Internacional de Brasília, com área total de 50 m² (cinquenta metros quadrados), destinado, única e exclusivamente, ao apoio e recepção das autoridades do STF, a ser realizado por servidores da área de segurança a serviço do órgão, bem como o serviço denominado '*fast pass*' para o embarque doméstico e o acesso remoto à aeronaves, a ser feito com veículo próprio do STF, mediante apresentação de credencial aeroportuária, tudo de acordo com as normas internas da Inframérica e com as normas provenientes dos órgãos regulatórios e de fiscalização do Aeroporto.

36. O referido espaço aeroportuário está localizado no MOP, próximo ao Terminal de Passageiros 2, no Aeroporto Internacional de Brasília. O espaço é destinado ao apoio e recepção dos Ministros e da Ministra do STF, sendo operado por servidores da área de segurança do órgão, ao passo que os serviços usualmente associados a áreas *vips* comerciais de aeroportos não integram o escopo do referido ajuste (peça 36, p. 2).

9.3.3. justificativas técnicas para as contratações:

37. A contratação foi justificada pela existência de risco iminente das autoridades e seus familiares, ao passo que a presente contratação visa minimizar questões relativas à segurança pessoal dos Ministros quando do embarque e desembarque no AIB. Ainda, destacou o conjunto de episódios envolvendo autoridades do Tribunal que evidenciam a preocupação com a segurança institucional e justificam a adoção de medidas específicas de proteção (peça 36, p. 3-4).

9.3.4. modalidades das contratações e respectivos fundamentos legais:

38. Destacou-se que a contratação foi realizada por inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei 8.666/1993, diante da plena inviabilidade de competição entre potenciais fornecedores, tendo em vista que a Inframérica, na qualidade de concessionária do AIB, detém a exclusividade para a exploração do espaço e execução dos serviços mencionados (peça 36, p. 5).

9.3.5. estudos de viabilidade e comparativos de alternativas às contratações, como, por exemplo, possibilidade de uso de salas VIP públicas, mediante reembolso:

39. O STF destaca que, por se tratar de contratação cujo objetivo principal é a garantia da segurança — tanto das autoridades atendidas quanto dos demais usuários do aeroporto — o uso das salas *vips* comerciais não atenderia às finalidades que tornaram o serviço necessário, por serem coletivos e de livre circulação, não permitindo a adequada gestão de riscos (peça 36, p. 6).

9.3.6. análises de risco das contratações:

40. Afirma que não foi elaborada matriz ou análise formal de risco como etapa integrante da instrução processual, tendo em vista que a Lei 8.666/1993 não estabelecia a sua obrigatoriedade (peça 36, p. 6).

9.3.7. conformidade das contratações com os princípios da Lei 14.133/2021 — incluindo a vedação à aquisição de bens de luxo —, bem como com a jurisprudência do TCU:

41. O STF salienta que a contratação em análise não representa bem de luxo e se fundamenta exclusivamente em necessidades objetivas, diretamente vinculadas à segurança institucional, à mitigação de riscos operacionais e à proteção dos usuários do aeroporto. Ademais, os valores praticados estão compatíveis com aqueles observados no mercado para serviços de natureza semelhante, inexistindo indicativos de sobrepreço ou de prática incompatível com os parâmetros de razoabilidade administrativa, além de se mostrar compatível com as decisões do TCU sobre o assunto, que julgou regular a sala do STJ (peça 36, p. 8-10).

Análise da Unidade Técnica

42. Primeiramente, cumpre traçar um comparativo entre as contratações vigentes nos três tribunais em análise.

43. A solução primeiramente adotada pelo TST envolvia três contratos: Contrato IN-1076124/2025 (cessão de espaço, ou a '*sala vip*' propriamente dita), o Contrato DI-1144111/2025 (de prestação de serviços para adaptação do espaço físico) e o Contrato IN-1064807/2025 (prestação de serviços de receptivo no AIB), que posteriormente fora alterado para o Contrato IN-1313734/2025, com supressão de itens. Os dois primeiros contratos foram rescindidos por decisão administrativa, estando vigente apenas o contrato IN-1313734/2025. De toda forma, eles serão utilizados como base de levantamento de dados para comparativo de valores e serviços.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

44. O STJ, por sua vez, comunicou somente a existência do Contrato 4/2019, de cessão de uso de espaço para fins de atendimento de seus ministros, com vigência prorrogada até 30/12/2029. No entanto, foi localizado também o Contrato 26/2022 correlato ao tema (peça 39), para a prestação de serviços de receptivo 'fast pass' no AIB, com vigência prorrogada até 21/3/2027.

45. Já o STF conta com o Contrato 28/2022, que engloba a cessão de uso de espaço físico no AIB e o serviço de receptivo 'fast pass', com vigência prorrogada até 20/10/2026.

Tabela I- Visão geral dos contratos

Órgão	Contrato	Objeto	Vigência	Valor
TST	Contrato IN-1076124/2025	Cessão de uso de espaço físico	Rescindido	Valor mensal estimado de R\$ 30.000,00 + R\$ 1.300,00 a título de fornecimento de cartões para estacionamento
	Contrato DI-1144111/2025	Prestação de serviços de adaptação de espaço físico	Rescindido	Valor anual de R\$ 85.270,78
	Contrato IN-1064807/2025	Prestação de serviços de receptivo	Rescindido	O valor mensal estimado de R\$ 43.380,00
	Contrato IN-1313734/2025	Prestação de serviços de receptivo	Vigência de um ano, a contar de 1/12/2025	O valor mensal estimado de R\$ 51.780,00
STJ	Contrato 4/2019	Cessão de uso de espaço físico	vigência inicial de 31/12/2019 30/12/2024, prorrogado por meio do primeiro termo aditivo até 30/12/2029	Valor mensal inicial de R\$ 23.241,06 + atualização + R\$ 1.300,00 para acesso ao estacionamento + R\$ 461,02 por força do primeiro termo aditivo para instalação de painel eletrônico
	Contrato 26/2022	Prestação de serviços de receptivo	Vigência inicial de doze meses. Por força do quinto termo aditivo, vigência até 21/3/2027	Valor anual, para o período de 22/3/2026 a 21/3/2027, fica estimado em R\$ 709.758,88 (R\$ 59.146,07 mensais)
STF	Contrato 28/2022	Cessão de uso de espaço físico + prestação de serviços de 'fast pass'	Vigência de doze meses, a contar de 21/10/2022. Por força do quarto termo aditivo, prorrogado até 20/10/2026	Valor mensal inicial de R\$ 31.157,12 somado ao valor de R\$ 6.044,30 relativo à utilização do serviço 'Fast Pass' (peça 31, p. 7) Por força do quarto termo aditivo, o valor estimado total do contrato passa a ser de R\$ 615.218,83, ou R\$ 51.268,23 mensais (peça 40)

Fonte: Elaboração própria

46. Em todos os casos, além do valor discriminado, o cessionário deve pagar ao cedente, mensalmente,



o valor de rateio das despesas para funcionamento das áreas comuns do AIB (lixo e taxa pública), o ressarcimento de outras despesas, como água, luz e telefone, bem como despesas com credenciamento e treinamento de funcionários.

47. Relativamente à análise da regularidade ou não da contratação de espaços aeroportuários destinados ao atendimento de autoridades de tribunais superiores - usualmente referidos como 'salas *vips*' -, por meio de cessão de uso de espaço, observa-se que o assunto não é novidade no âmbito deste TCU.

48. A matéria já foi objeto de análise por esta Corte em processos anteriores, destacando-se o TC 037.714/2019-8, no qual se examinou contrato do STJ para cessão de uso de espaço em área restrita do AIB, tendo o Tribunal concluído pela improcedência da representação e, consequentemente, pela regularidade da contratação, conforme pode ser verificado no voto condutor do Acórdão 3165/2021- TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro:

5. Considero que a instrução lançada pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (peça 62), que contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 63 e 64), realizou minuciosa análise e abordou com propriedade a matéria em questão. Nesse sentido, manifesto minha concordância com a proposta alvitada nos autos, cujas análises, fundamentos e conclusões adoto como razões de decidir.

6. De maneira sucinta, a Resolução-CNJ 291/2019, que regulamenta a Política e o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário (PNSPJ), estabelece que a PNSPJ:

a) é orgânica e abrange a segurança institucional, pessoal dos magistrados e dos respectivos familiares em situação de risco (art. 1º, § 1º da Resolução-CNJ 291/2019);

b) rege-se pelo princípio da atuação preventiva e proativa, buscando a antecipação e a neutralização de ameaças e atos de violência (art. 3º, inciso III da Resolução-CNJ 291/2019).

7. Dessa forma, não há indícios para considerar a contratação como ilegal nem desprovida de motivação, o que leva a concluir pela improcedência da presente Representação.

8. Ante o exposto, acolho a proposta uníssona da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

49. No mesmo sentido, no âmbito do TC 016.569/2025-3, esta Unidade Técnica se posicionou pela regularidade das contratações realizadas pelo TST no âmbito dos mesmos processos aqui analisados (IN-1076124/2025, IN-1064807/2025 e DI1144111/2025), propondo o conhecimento da representação e no mérito, pela sua improcedência, afastando a existência de irregularidades nas contratações relacionadas à estrutura de apoio aeroportuário. A proposta ainda não foi analisada pelo ministro relator, que determinou o apensamento daqueles autos a este, pela conexão da matéria e uniformidade das decisões. Reproduz-se aqui alguns fundamentos utilizados na instrução do auditor, que corroboram a regularidade da contratação:

15.9. No caso ora analisado, verifica-se que a necessidade da contratação descrita nos Estudos Técnicos Preliminares do contrato de cessão de área encontra respaldo, precisamente, na política de segurança do Poder Judiciário, conforme previsto no art. 3º, inciso III, da Resolução CNJ 344, o qual remete à Resolução CNJ 291/2019, apresentando, portanto, motivação similar àquela analisada no TC 037.714/2019-8. O estudo técnico detalha que a medida visa garantir a integridade física das autoridades do TST durante deslocamentos aéreos, em linha com a política nacional de segurança institucional, como se observa do excerto a seguir (peça 5, p. 3-7):

(...)

15.15. Por fim, observa-se que o TST realizou a necessária orçamentação, inclusive pesquisando outros contratos da Administração Pública, tendo sido constatada a adequação dos preços praticados, conforme demonstrado nos documentos instrutórios das contratações (peças 5 a 7).

15.16. Desse modo, não procede às alegações do representante de que a aquisição não atenderia ao interesse público ou contrariaria os princípios constitucionais da administração pública, caracterizando desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos. Tampouco se verifica procedência nas alegações de irregularidades na transparência dos contratos em questão.

15.17. Em função do exposto, considera-se que não há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

50. Adicionalmente, no TC 016.568/2025-7, que buscava análise ampla dos gastos com salas *vips* pelos tribunais superiores, foi registrado que a matéria já havia sido examinada por esta Corte, especialmente no caso do STJ, reforçando o entendimento consolidado acerca da regularidade desse tipo de contratação, conforme Acórdão 7323/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus:

considerando que a contratação de sala VIP pelo STJ, de objeto e finalidade semelhantes, já foi objeto de análise e considerada regular por esta Corte (Acórdão 3165/2021-TCU-Plenário), com base na motivação de segurança institucional estabelecida pela Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário (PNSPJ);

considerando que as alegações de segurança institucional, que fundamentam a contratação das salas VIPs, permanecem válidas, sendo mantidas as disposições sobre segurança pessoal na legislação vigente (Resolução CNJ 435/2021),

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 103, §1º, §2º, da Resolução - TCU 259/2014; 235 e 237 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer a representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade



pertinentes, remeter cópia desta deliberação ao representante, e arquivar o processo.

51. No presente caso, observa-se que os fatos sob análise guardam identidade substancial com aqueles examinados nos processos anteriormente citados. Em relação ao STJ, trata-se do mesmo contrato de cessão de uso de espaço aeroportuário (Contrato 4/2019), já apreciado por esta Corte. No que se refere ao TST, as contratações analisadas correspondem àquelas já objeto de exame técnico no TC 016.569/2025-3. Quanto ao STF, embora não tenha sido objeto específico daqueles autos, verifica-se que o modelo contratual adotado apresenta características equivalentes, consistindo igualmente na cessão de uso de espaço em área aeroportuária, com dimensões e valores compatíveis com os praticados pelos demais tribunais superiores.

52. Cabe destacar que os contratos dos três tribunais aqui analisados se justificam pela necessidade de segurança institucional e proteção de autoridades, observando-se a compatibilidade com o interesse público e o princípio da economicidade, uma vez que precedidos de pesquisa de mercado e análise de alternativas (peça 26, p. 5-8, peça 28, p. 187-190 e peça 36, p. 5-6), o que encontra amparo nas decisões acima citadas.

53. Ademais, as Unidades Jurisdicionadas lograram êxito em comprovar que a cessão de uso de espaço privativo para seus ministros no AIB não pode ser caracterizada como bens de luxo, na forma disciplinada no art. 2º do Decreto 10.818/2021, ante a ausência de características como ostentação, opulência, forte apelo estético ou requinte já que, ao contrário das ‘salas *vips*’ tradicionais comercializadas no AIB, não são oferecidos serviços como buffet livre de comidas e bebidas ou espaço para relaxamento privativo. Ao contrário, pode-se concluir que a contratação é de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades a que se destinam, já que o espaço se destina, conforme justificado, para facilitar a continuidade da atividade judicante durante os deslocamentos, ao mesmo tempo em que confere maior segurança e privacidade às autoridades, de acordo com o art. 20 da Lei 14.133/2021 (ainda que não seja o normativo legal que rege todas as contratações em análise).

54. Reforça tal conclusão a análise, a título exemplificativo, das imagens da sala utilizada pelo STJ, constantes do processo TC 037.714/2019-8, peça 46, p. 972-980. Trata-se de espaço reduzido, desprovido de elementos associados à ostentação ou requinte, composto por mobiliário funcional, destinado precipuamente a viabilizar um espaço reservado para breve descanso ou para o exercício de atividades funcionais durante os deslocamentos. Não se identificam características típicas de serviços de alto padrão, como ambientação sofisticada, oferta de serviços diferenciados ou estrutura voltada ao conforto exacerbado, o que reforça a conclusão de que tais espaços não se enquadram no conceito de bens de luxo previsto no art. 20 da Lei 14.133/2021.

55. Dessa forma, no que se refere especificamente aos contratos de cessão de uso de espaço aeroportuário, conclui-se, em linha com a jurisprudência desta Corte, pela **regularidade** das contratações realizadas pelo STF, STJ e TST.

56. No entanto, cumpre registrar a superveniência de fato novo relevante, consistente na inovação legislativa introduzida pela Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026), a qual passou a disciplinar expressamente a matéria. Nos termos do art. 18, inciso XVII, do referido diploma, restou vedada a destinação de recursos para atender a despesas com novas contratações, bem como com aditivos e renovações de contratos existentes, cujo objeto envolva a construção, reforma, locação ou manutenção de espaços destinados ao atendimento exclusivo (‘salas *vips*’) em aeroportos concedidos, ressalvada apenas a hipótese de previsão no respectivo contrato de concessão:

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

(...)

XVII - construção, reforma, locação ou manutenção de salas para atendimento exclusivo (‘Salas VIP’) em aeroportos concedidos, salvo se previsto no contrato de concessão.

(...)

§ 11. A vedação disposta no inciso XVII se aplica a novas contratações, e a aditivos e renovações de eventuais contratos existentes.

57. Dessa forma, conclui-se que os contratos atualmente vigentes, firmados anteriormente à superveniência da Lei 15.321/2025, podem ser considerados regulares, porquanto celebrados sob a égide da legislação então aplicável e em consonância com o entendimento consolidado desta Corte. Contudo, em razão da vedação expressa introduzida pela referida norma, não será possível a realização de novas contratações, tampouco a celebração de aditivos ou renovações desses ajustes no exercício de 2026, ressalvadas as hipóteses legalmente previstas. Cumpre, ainda, registrar que deverá ser acompanhada a evolução normativa sobre o tema, a fim de verificar se a restrição será mantida nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios subsequentes ou se a matéria será objeto de disciplina em caráter permanente por legislação específica.

58. Superada a análise quanto à contratação de salas privativas, passa-se à análise dos contratos de

prestação de serviço de receptivo realizados pelos tribunais em análise.

59. O TST rescindiu os contratos relativos à sala privativa, mas manteve o Contrato IN- 1313734/2025 (peça 38) para a prestação do serviço de receptivo no AIB, conforme especificação prevista na peça 38, p. 1. O ajuste contempla (i) recepção no AIB, com a presença de um atendente da contratada para acompanhamento, cujo serviço é cobrado por favor unitário de R\$ 284,00, sendo estabelecida franquia mínima mensal de noventa atendimentos, totalizando R\$ 25.560,00, com possibilidade de utilização de franquia excedente de até sessenta atendimentos adicionais, ao mesmo valor unitário, podendo alcançar o montante mensal de R\$ 42.600,00; e (ii) acesso a estacionamento privativo para dois veículos, ao custo unitário de R\$ 54,00 por acesso, com franquia mensal mínima de cinquenta utilizações, admitindo-se franquia excedente de até 120 acessos adicionais, o que pode elevar o valor mensal desse item até R\$ 9.180,00. A vigência do contrato é de um ano, contado a partir de 1/12/2025, com valor mensal estimado de R\$ 51.780,00.

60. O STJ mantém vigente o Contrato 26/2022, cujo objeto consiste na prestação de serviços de transporte de ministros do STJ e acompanhantes no AIB, no trajeto terminal-aeronave e aeronave-terminal, com utilização de receptivo *Fast Pass* (peça 39, p. 1). Em decorrência do quinto termo aditivo (peça 39, p. 25-27), a vigência foi prorrogada até 21/3/2027. O contrato abrange: (i) acompanhamento por funcionário aeroportuário e acesso das autoridades ao AIB por entrada de serviço ou local equivalente, destinado exclusivamente ao embarque e desembarque, ao valor unitário de R\$ 298,64, para quantitativo anual de 1.360 atendimentos; (ii) permissão de uso de estacionamento privativo reservado para atendimento de autoridades, para um veículo, ao valor unitário de R\$ 56,78, com quantitativo anual de 1.720 utilizações; e (iii) traslado da autoridade entre o terminal e a aeronave, por meio de veículo exclusivo da Inframérica, operando no pátio aeroportuário, ao valor unitário de R\$ 151,42, para quantitativo anual de 1.360 atendimentos. O valor total estimado para o período de 22/3/2026 a 21/3/2027 é de R\$ 709.758,88 ou R\$ 59.146,57 mensais.

61. Já no STF o serviço é tratado no Contrato 28/2022 como ‘serviço denominado ‘*Fast Pass*’ para o embarque doméstico e o acesso remoto a aeronaves, a ser feito com veículo próprio do STF, mediante apresentação de credencial aeroportuária’ (peça 31, p. 2). Não há detalhamento no contrato de o que está abrangido pelo serviço ‘*Fast Pass*’, que é cobrado por valor mensal atual de R\$ 6.639,02 (peça 40, p. 3). Além do serviço de ‘*Fast Pass*’, há previsão no contrato de prestação do serviço de ‘receptivo *gate in/gate out*’, no valor unitário de R\$ 500,00 e previsão de demanda de 110 atendimentos por ano, de acordo com o último termo aditivo (peça 40, p. 3).

62. Com o objetivo de preencher tal lacuna, esta Unidade Técnica entrou em contato diretamente com o setor de contratações do STF, tendo sido informada, via e-mail, que ‘o serviço de fast pass possibilita o acesso preferencial ao controle de segurança (raio-X). Por sua vez, o serviço de *gate in/gate out* destina-se ao acesso à área internacional, com acompanhamento de um funcionário da Inframérica’ (peça 42, p. 1).

Tabela 2- Detalhamento do objeto do serviço de receptivo

Órgão	Contrato	Detalhamento do objeto
TST	Contrato IN-1313734/2025 (peça 38)	1. Serviço de recepção no AIB, com a presença de um atendente para acompanhamento (franquia mensal mínima de 90 unidades, podendo chegar até 150, valor unitário de R\$ 284,00); 2. Acesso ao estacionamento privativo para dois veículos (franquia mínima de 50 unidades podendo chegar a 170, valor unitário de R\$ 54,00) 3. Valor anual estimado de R\$ 621.360,00 ou R\$ 51.780,00 mensais
STJ	Contrato 26/2022 (peça 39)	1. Serviço de recepção, com acompanhamento de um funcionário aeroportuário e acesso das autoridades ao AIB pela entrada de serviço (quantidade anual de 1360, valor unitário de R\$ 298,64) 2. Acesso ao estacionamento privativo para um veículo (quantidade anual de 1720, valor unitário de R\$ 56,78) 3. Traslado da autoridade entre o terminal e a aeronave com veículo da inframérica (quantidade anual de 1360, valor unitário de R\$ 151,42) 4. O valor anual do Contrato STJ 26/2022, para o período de 22/3/2026 a 21/3/2027, fica estimado em R\$ 709.758,88 ou R\$ 59.146,57 mensais
STF	Contrato 028/2022 (peça 40)	1. Serviço ‘fast pass’ (embarque doméstico preferencial e o acesso remoto a aeronaves), cobrado um valor fixo mensal atual de R\$ 6.639,02 (R\$ 79.668,27 anuais) 2. Receptivo ‘ <i>gate in/ gate out</i> ’ (acesso à área internacional, com acompanhamento de um funcionário da Inframérica) cobrado por demanda, no



		valor unitário de R\$ 500,00, com demanda anual prevista de 110 unidades
		3. Valor anual estimado de R\$ 134.668,27 ou R\$ 11.222,35 mensais

Fonte: Elaboração Própria

63. Verifica-se que tais ajustes, a exemplo das contratações de cessão de uso de espaço aeroportuário, encontram-se fundamentados na necessidade de garantir a segurança institucional e a integridade física das autoridades, em consonância com as diretrizes estabelecidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Justiça que tratam sobre políticas de segurança institucional, como 291/2019 e 344/2020. Os serviços contratados — como acompanhamento em área restrita, controle de acesso e apoio operacional no embarque e desembarque — mostram-se diretamente relacionados à mitigação de riscos inerentes ao ambiente aeroportuário, razão pela qual podem ser considerados regulares, à luz da mesma fundamentação adotada por esta Corte nos precedentes sobre a contratação de salas privativas para autoridades.

64. Passando à análise aprofundada de cada um dos casos, observa-se que Contrato 26/2022 do STJ é o mais abrangente, por contemplar os serviços de receptivo aeroportuário com acompanhamento da autoridade por funcionário do aeroporto, o acesso a estacionamento privativo e o traslado entre o terminal e a aeronave. O contrato prevê a realização de 1.360 atendimentos anuais de receptivo e traslado, quantitativo que se revela aderente ao histórico de utilização do serviço. Conforme informações do setor responsável pela execução contratual no STJ (peça 43, p. 2), foram registradas 1.275 utilizações em 2025 e 225 até março de 2026. Assim, embora o quantitativo contratado supere ligeiramente a demanda observada em 2025, mostra-se adequado ao considerar a possibilidade de variação e crescimento da demanda.

65. O Contrato IN-1313734/2025 do TST, por sua vez, muito se assemelha ao contratado pelo STJ, seja pela cesta de serviços, seja pelos valores. O TST decidiu por excluir o serviço de traslado privativo da autoridade no percurso terminal-aeronave, incluindo apenas o embarque acompanhado e o acesso ao estacionamento privativo. Embora a cesta de serviços para o TST seja menor que no caso do STJ, o quantitativo estimado de utilização dos serviços pelo TST é maior, tendo em vista o quantitativo superior de autoridades neste tribunal. Assim, o valor final dos contratos firmados pelo STJ e pelo TST é aproximado (R\$ 51.780,00 mensais no caso do TST e R\$ 59.146,57 mensais no STJ).

66. Ademais, ressalta-se que o contrato do TST prevê uma franquia mínima, ou seja, uma quantidade mínima de atendimentos que serão pagos ao contratado independentemente da quantidade efetiva de utilização do serviço. Foram contratados no mínimo noventa atendimentos de recepção, com acompanhamento de um funcionário aeroportuário e acesso das autoridades ao AIB pela entrada de serviço e cinquenta acessos ao estacionamento. Sobre este ponto específico, a diretoria-geral do TST informou em tabela o quantitativo efetivo de utilização dos serviços, discriminado mês a mês, ao longo da vigência do contrato, conforme tabela abaixo (peça 41):

Mês	Receptivos	Estacionamento
Dezembro 2025	142	113
Janeiro 2026	79	56
Fevereiro 2026	112	74
Março 2026	130	100
Total Geral	463	343

67. Considerando as informações acima, é possível observar que os quantitativos contratados vêm sendo, em regra, efetivamente utilizados ao longo da execução contratual. Em todos os meses houve acesso ao estacionamento em quantidade superior ao mínimo contratado de cinquenta, ao passo que nos meses de dezembro de 2025, fevereiro de 2026 e março de 2026, a quantidade de atendimentos de receptivo superou a franquia mínima mensal de noventa atendimentos prevista contratualmente.

68. Apenas no mês de janeiro de 2026 houve utilização inferior ao quantitativo mínimo contratado, com o registro de 79 atendimentos. Tal circunstância, contudo, mostra-se justificável em razão do período de férias e recesso judiciário, contexto que naturalmente reduz a quantidade de deslocamentos institucionais e, consequentemente, a demanda pelos serviços de embarque e receptivo aeroportuário. Dessa forma, os dados de execução indicam que a estimativa contratual adotada pelo órgão guarda aderência com a demanda efetiva observada ao longo da vigência do ajuste.

69. Já o Contrato 28/2022 do STF o serviço ‘fast pass’, que corresponde ao embarque doméstico preferencial e o acesso remoto a aeronaves, remunerado pelo valor fixo de R\$ 6.639,02 ao mês (de acordo com o último termo aditivo), independente da utilização. Além disso, há no contrato a previsão da prestação do serviço de ‘receptivo gate in/ gate out’, que corresponde ao acesso à área internacional, com acompanhamento de um funcionário da Inframérica, cobrado sob demanda, no valor individual de R\$ 500,00. Segundo



informações obtidas com o setor responsável pela execução do contrato, no ano de 2025, o serviço de ‘receptivo *gate in/ gate out*’ foi utilizado 58 vezes, totalizando o dispêndio de R\$ 29.000,00 (peça 42, p. 2). Somado ao valor fixo de ‘*fast pass*’, em 2025 o STF desembolsou R\$ 108.350,83 com serviços de receptivo de autoridades no AIB, valor ainda menor que o estimado no último termo aditivo.

70. Outro aspecto relevante para a análise da economicidade dos ajustes refere-se à correlação entre os valores pactuados e o quantitativo de autoridades potencialmente atendidas por cada órgão. Considerando os valores mensais aproximados dos contratos examinados (R\$ 51.780,00 no TST, R\$ 59.146,57 no STJ e R\$ 11.222,35 no STF) e a quantidade de ministros em cada tribunal (27 no TST, 33 no STJ e 11 no STF), obtém-se um custo médio mensal por autoridade de aproximadamente R\$ 1.918,00 no TST, R\$ 1.792,32 no STJ e R\$ 1.020,21 no STF. Observa-se, portanto, que, sob o critério proporcional, o custo por autoridade no âmbito do STF é inferior ao verificado nos demais tribunais, ao passo que STJ e TST apresentam valores relativamente próximos entre si.

71. Diante do conjunto de elementos analisados, conclui-se que as contratações de serviços de receptivo de autoridades no AIB podem ser consideradas regulares, à luz da jurisprudência deste Tribunal, na medida em que se fundamentam em razões de segurança institucional e proteção da integridade física das autoridades, em linha com os mesmos pressupostos que embasaram o reconhecimento de regularidade das contratações de salas privativas por esta Corte. Tais serviços — que envolvem acompanhamento em áreas restritas, controle de acesso e apoio operacional nos procedimentos de embarque e desembarque — mostram-se diretamente relacionados à mitigação de riscos inerentes ao ambiente aeroportuário, não se caracterizando como benefícios de natureza pessoal ou desvinculados do interesse público.

72. Ademais, diferentemente do que se observa em relação às contratações de salas privativas, não se identifica, no caso dos serviços de receptivo, vedação específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (Lei 15.321/2025), o que reforça a legitimidade da despesa sob o prisma legal-orçamentário.

73. Especificamente no que se refere aos contratos analisados no âmbito da presente SCN, verifica-se que os ajustes celebrados pelo TST, STJ e STF apresentam características convergentes, tanto no que diz respeito ao objeto quanto à estrutura de serviços ofertados, os quais compreendem, em maior ou menor grau, atividades de receptivo aeroportuário, acompanhamento de autoridades, facilitação de acesso a áreas restritas e apoio logístico nos deslocamentos. Embora haja variações quanto à composição da cesta de serviços e à remuneração, os contratos guardam coerência entre si e possuem valores compatíveis, sem que se evidenciem discrepâncias relevantes capazes de indicar sobrepreço ou inadequação das contratações.

74. Assim, à luz dos elementos constantes dos autos, não se identificam irregularidades nos contratos de receptivo de autoridades firmados pelos tribunais analisados, podendo tais ajustes ser considerados regulares.

CONCLUSÃO

75. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** desta solicitação do Congresso Nacional, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução - TCU 215/2008.

76. Em razão das análises realizadas, é possível considerar a presente solicitação **integralmente atendida**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada por intermédio do Ofício 33/2025/CTFC, de 30/9/2025, pelo presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), Senador Dr. Hiran, com base no Requerimento 42/2025-CTFC, de 1/9/2025, propondo:

77.1. **conhecer** da presente SCN, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução - TCU 215/2008;

77.2. considerar a solicitação **integralmente atendida**, nos termos do artigo 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008;

77.3. **comunicar** a decisão que vier a ser proferida nestes autos ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Senador Dr. Hiran, com referência ao Ofício 33/2025/CTFC, de 30/9/2025, que trata de requerimento para que este Tribunal realize auditoria nos contratos realizados pelo STF, pelo STJ e pelo TST, para acesso a salas *vip* no AIB, formulado por meio do Requerimento 42/2025-CTFC, de 1/9/2025, do Senador Eduardo Girão, encaminhando cópia da peça que contém a presente instrução, nos termos dos arts. 17, inciso I, e 19 da Resolução - TCU 215/2008; e



77.4. **arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e do art. 14, inciso IV, da Resolução - TCU 215/2008.”
É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Senador Dr. Hiran, com fundamento no Requerimento 42/2025-CTFC, de autoria do Senador Eduardo Girão, por meio do qual se requereu ao TCU a realização de auditoria nos contratos firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) relacionados ao acesso a salas VIP exclusivas no Aeroporto Internacional de Brasília.

2. O requerimento parlamentar partiu de notícias e informações acerca de contratações que, em conjunto, alcançariam R\$ 1.671.238,83. Em síntese, questionou-se se a construção, a locação, a manutenção ou a utilização de espaços exclusivos em aeroporto, bem como a contratação de serviços de recepção, *fast pass*, estacionamento privativo e transporte entre terminal e aeronave, seriam compatíveis com os princípios da impessoalidade, da economicidade e do interesse público.

3. Também foi suscitada a possibilidade de uso de salas VIP abertas ao público mediante reembolso como alternativa potencialmente menos onerosa, além da preocupação com a destinação de recursos públicos para serviços que poderiam, em tese, configurar benefícios pessoais ou tratamento privilegiado em viagens.

4. A presente solicitação já foi conhecida por este Tribunal no Acórdão 431/2026-Plenário, ocasião em que se determinou a realização de diligências ao STF, ao STJ e ao TST com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno.

5. Naquela oportunidade, foram requeridos aos três tribunais superiores documentos e esclarecimentos suficientes para permitir que se efetivasse exame abrangente da matéria, incluindo: cópia dos contratos vigentes, expirados e correlatos; descrição das soluções contratadas; justificativas técnicas; modalidades de contratação e respectivos fundamentos legais; estudos de viabilidade e comparativos de alternativas; análises de risco; e demonstração de conformidade com a Lei 14.133/2021 — inclusive sobre a vedação à aquisição de bens de luxo — e com a jurisprudência desta Corte.

6. Concluídas as diligências, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) examinou as manifestações apresentadas pelos referidos órgãos jurisdicionados, propondo considerar integralmente atendida a presente SCN para, em seguida, comunicar a decisão à comissão solicitante e arquivar os autos.

7. Concorro integralmente com as conclusões e com o encaminhamento proposto.

8. De início, registro os motivos por que a solicitação deve ser considerada totalmente atendida. Embora o requerimento tenha empregado a expressão “auditoria”, o seu objetivo material era o de obter manifestação do TCU sobre a regularidade, a legitimidade, a economicidade e o interesse público das contratações efetuadas por STF, STJ e TST no Aeroporto Internacional de Brasília; esse objetivo foi alcançado.

9. As diligências autorizadas pelo Acórdão 431/2026-TCU-Plenário permitiram à unidade instrutora examinar não apenas os contratos nominalmente mencionados no requerimento, mas também os ajustes correlatos, indispensáveis à compreensão da solução como um todo. Assim, a análise abrangeu tanto os contratos de cessão de uso de espaços aeroportuários — usualmente referidos como “salas VIP” — quanto os serviços de receptivo, *fast pass*, estacionamento privativo, acompanhamento em áreas restritas e, quando existente, traslado entre terminal e aeronave.

10. Além disso, os pontos centrais do requerimento foram enfrentados um a um: a natureza institucional das contratações; a existência de justificativa de segurança; a possibilidade de uso de salas comerciais abertas ao público; os fundamentos jurídicos das contratações diretas; a aderência dos valores praticados aos parâmetros observados em contratações semelhantes; a eventual caracterização



como bem de luxo; e a superveniência da vedação constante da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026) quanto a novas contratações, aditivos e renovações envolvendo construção, reforma, locação ou manutenção de salas para atendimento exclusivo em aeroportos concedidos, salvo se previsto no contrato de concessão.

11. Portanto, não subsiste necessidade de nova providência instrutória para satisfazer os quesitos apresentados no requerimento parlamentar. O controle externo foi exercido mediante ação de controle específica, com análise documental, comparação entre soluções, exame dos fundamentos de segurança institucional e avaliação da economicidade dos ajustes.

II

12. A análise dos ajustes considerou dois grupos de contratos: de cessão de espaço aeroportuário e de serviços de receptivo e apoio operacional.

13. Relativamente às cessões de espaço, o TST celebrou o Contrato IN-1076124/2025 — para cessão de área de 44 m², com valor mensal estimado de R\$ 30.000,00, acrescido de R\$ 1.300,00 relativos a cartões de estacionamento, R\$ 2.639,70 de rateio de despesas comuns, R\$ 1.290,00 de credenciamento e valor estimado de R\$ 8.800,00, para dois anos, com treinamentos —, além do Contrato DI-1144111/2025, no valor de R\$ 85.270,78, com vistas a adaptar o espaço físico; ambos foram rescindidos ou encerrados.

14. Já o STJ mantém o Contrato 4/2019, destinado à cessão de uso de espaço aeroportuário para atendimento de autoridades, com vigência prorrogada até 30/12/2029. O valor mensal inicial era de R\$ 23.241,06, acrescido de atualização, R\$ 1.300,00 para acesso ao estacionamento e R\$ 461,02, por força de aditivo, para instalação de painel eletrônico.

15. O Supremo, por sua vez, mantém o Contrato 28/2022, que engloba a cessão de uso de espaço físico no Aeroporto Internacional de Brasília e o serviço de *fast pass*. Por efeito do quarto termo aditivo, o valor total estimado passou a R\$ 615.218,83, equivalente a aproximadamente R\$ 51.268,23 mensais.

16. A despeito das diferenças de desenho contratual, a comparação não revela discrepância relevante apta a indicar sobrepreço ou inadequação dos valores pactuados.

17. Ademais, os órgãos jurisdicionados demonstraram que tais espaços não correspondem, na essência, a salas VIP comerciais disponíveis ao público em geral, pois não envolvem serviços de alto padrão, bufê livre, bebidas, duchas, áreas de relaxamento ou facilidades voltadas ao conforto. Trata-se, conforme justificado, de espaços de apoio operacional, vinculados à segurança institucional e ao embarque e desembarque de autoridades.

18. Essa conclusão é coerente com precedente desta Corte — o Acórdão 3.165/2021-Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro — em que se considerou regular contratação semelhante do STJ com fundamento na Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário e na atuação preventiva e proativa voltada à proteção de magistrados e autoridades em situação de risco.

19. A unidade técnica também ponderou o impacto da Lei 15.321/2025. Os contratos celebrados antes da superveniência da vedação orçamentária podem ser examinados segundo a legislação vigente à época e a jurisprudência então existente. Contudo, a partir da LDO/2026, não se admite a destinação de recursos para novas contratações, aditivos ou renovações cujo objeto envolva construção, reforma, locação ou manutenção de salas para atendimento exclusivo em aeroportos concedidos, ressalvadas as hipóteses previstas em lei.

20. Não há, à luz dos elementos constantes dos autos, irregularidades nos contratos pretéritos analisados, mas sim marco legal superveniente, que limita a continuidade ou a renovação desse tipo de despesa, o que deve orientar a atuação futura dos órgãos jurisdicionados.

21. Quanto aos serviços de receptivo e apoio operacional, a análise comparativa também não revelou irregularidades.

22. O TST mantém o Contrato IN-1313734/2025, com vigência de um ano a partir de 1º/12/2025, no valor mensal estimado de R\$ 51.780,00. O ajuste contempla serviço de recepção no aeroporto, com atendente da contratada para acompanhamento, ao valor unitário de R\$ 284,00, franquia mensal mínima de 90 e possibilidade de até 150 atendimentos; e acesso a estacionamento



privativo para dois veículos, ao custo unitário de R\$ 54,00, com franquia mínima de 50 e possibilidade de até 170 acessos. Já em relação ao serviço de transporte executivo entre terminal e aeronave, esse ajuste o suprimiu.

23. O STJ mantém o Contrato 26/2022, com vigência prorrogada até 21/3/2027, no valor estimado de R\$ 709.758,88 para o período de 22/3/2026 a 21/3/2027, ou R\$ 59.146,57 mensais. O contrato abrange acompanhamento por funcionário aeroportuário e acesso por entrada de serviço, ao valor unitário de R\$ 298,64, para 1.360 atendimentos anuais; estacionamento privativo para um veículo, ao valor unitário de R\$ 56,78, para 1.720 utilizações anuais; e traslado entre terminal e aeronave em veículo da concessionária, ao valor unitário de R\$ 151,42, também para 1.360 atendimentos anuais.

24. Já em relação ao Supremo Tribunal, os serviços estão previstos no Contrato 28/2022. O *fast pass* é remunerado por valor mensal fixo de R\$ 6.639,02, equivalente a R\$ 79.668,27 anuais. Além disso, há previsão de receptivo *gate in/gate out*, voltado ao acesso à área internacional com acompanhamento de funcionário da concessionária Inframérica, utilidade cobrada sob demanda ao valor unitário de R\$ 500,00, com previsão anual de 110 atendimentos; o valor anual estimado dos serviços de receptivo é de R\$ 134.668,27, ou R\$ 11.222,35 mensais.

25. Considerados os valores mensais dos serviços de receptivo e a quantidade de ministros de cada tribunal, o custo médio mensal por autoridade é de aproximadamente R\$ 1.918,00 no TST, R\$ 1.792,32 no STJ e R\$ 1.020,21 no STF. A diferença decorre, sobretudo, da composição dos serviços contratados, da existência, ou não, de traslado em área aeroportuária e do regime de remuneração por franquia ou demanda.

26. Não há, portanto, divergência relevante entre os valores daqueles dois primeiros tribunais, que adotam cestas de serviços mais próximas, nem indício de que o valor do seja desarrazoado, sobretudo porque o seu modelo é mais restrito e resulta em custo médio inferior por autoridade; tampouco se identificou contratação de comodidades dissociadas da finalidade institucional declarada.

27. A execução contratual do TST confirma, ainda, que a franquia mínima contratada se mostrou próxima à demanda real. Nos meses de dezembro de 2025 e fevereiro e março de 2026, os atendimentos de receptivo superaram a franquia mínima mensal de 90 unidades. Apenas em janeiro deste ano, houve utilização inferior, com 79 atendimentos, circunstância compatível com o período de férias e de recesso judiciário; o ingresso ao estacionamento, por sua vez, superou o mínimo contratado em todos os meses examinados.

28. Também no STJ, a unidade instrutora verificou aderência entre os quantitativos contratados e o histórico de utilização, registrando 1.275 utilizações em 2025 e 225 até março de 2026. No STF, o serviço de *gate in/gate out* foi utilizado 58 vezes em 2025, totalizando R\$ 29.000,00, valor que, somado ao *fast pass*, resultou em dispêndio anual inferior ao estimado no último termo aditivo.

29. À vista desses elementos, acolho a conclusão de que os serviços de receptivo aeroportuário examinados possuem vínculo direto com medidas de segurança institucional, controle de acesso, apoio operacional em embarque e desembarque e mitigação de riscos em ambiente aeroportuário; não se caracterizam, nos termos examinados nestes autos, como benefício pessoal dissociado do interesse público.

30. Também considero devidamente enfrentada a alternativa de utilização de salas VIP comerciais mediante reembolso. As manifestações dos órgãos indicaram que tais espaços — por serem abertos a passageiros em geral — não permitem o mesmo grau de controle de acesso e de gestão de risco necessário às finalidades de segurança institucional apontadas. No caso do STJ, foi apresentada simulação segundo a qual, considerada a média anual de embarques dos últimos três anos, o reembolso de salas comerciais seria mais oneroso que a solução de cessão de espaço atualmente adotada (peça 28, p. 189-190).

31. A análise empreendida responde suficientemente ao núcleo do requerimento parlamentar: os contratos foram identificados; seus objetos e custos, comparados; os fundamentos jurídicos e técnicos, examinados; a hipótese de uso de salas públicas, avaliada; a alegação de eventual bem de luxo, afastada; a superveniência da LDO/2026, considerada; e não foram constatadas irregularidades



que justifiquem providências adicionais no âmbito deste processo.

32. Assim, a presente Solicitação do Congresso Nacional deve ser considerada integralmente atendida nos termos da Resolução-TCU 215/2008, com envio à comissão solicitante das conclusões do exame realizado e posterior arquivamento dos autos.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1546/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.921/2025-6.

1.1. Apenso: 016.569/2025-3

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, por meio da qual se requer a realização de auditoria em contratos firmados por tribunais superiores para acesso a salas VIP exclusivas no Aeroporto Internacional de Brasília,

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

9.1. conhecer da presente solicitação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal que o exame dos contratos relacionados a salas de apoio, cessão de espaços aeroportuários, serviços de receptivo, *fast pass*, estacionamento privativo, acompanhamento em áreas restritas e apoio operacional no embarque e desembarque de autoridades não evidenciou irregularidades ou desconformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da economicidade e do interesse público;

9.3. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

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

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1546-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado

TC 041.224/2018-3

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.

Responsável: Santos Brasil Participações S.A. (02.762.121/0001-04).

Interessados: Adalberto Tokarski (219.034.331-34); Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Alber Furtado de Vasconcelos Neto (770.349.963-34); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos; Congresso Nacional; Francisval Dias Mendes (340.112.341-68); Secretaria-Executiva do Ministério de Portos e Aeroportos.

Representação legal: Patrícia Guércio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Caroline de Lima Rodrigues (56.309/OAB-DF) e outros, representando a Santos Brasil Participações S.A.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PRORROGAÇÕES ANTECIPADAS DE CONTRATOS DE ARRENDAMENTO PORTUÁRIO. IDENTIFICAÇÃO DE ERRO MATERIAL NO FLUXO DE CAIXA DO CONTRATO RELATIVO AO TECON-1 DO PORTO DE SANTOS. CORREÇÃO EM CONJUNTO, COM REESCALONAMENTO DE INVESTIMENTOS SEM AMPLA ATUALIZAÇÃO DOS DADOS DE ENTRADA. AUDIÊNCIA DOS GESTORES. PONDERAÇÃO DAS DIFICULDADES E DOS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELOS AGENTES EM AMBIENTE DE ALTA COMPLEXIDADE REGULATÓRIA. ANÁLISE DE DADOS REAIS DE EXECUÇÃO COLHIDOS POSTERIORMENTE. AUSÊNCIA DE INDÍCIO DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ERRO GROSSEIRO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. GRAVE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS POR PARTE DA ARRENDATÁRIA DO TECAR DO PORTO DE ITAGUAÍ. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 288 a 290):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de auditoria de conformidade, autorizada pelo Acórdão 2.486/2018- TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que aprovou a realização de fiscalizações nos processos que resultaram nas prorrogações antecipadas de contratos do setor portuário, utilizando-se de amostragem para a seleção dos objetos.

2. O objetivo deste trabalho é avaliar os procedimentos adotados pelo atual Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) nas prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos portuários.

3. Ressalte-se que, nos termos Lei 14.600/2023, art. 51, inciso VI, houve o desmembramento do Ministério da Infraestrutura (MInfra) em Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e Ministério dos Transportes



(MT). Desse modo, eventuais remissões que sejam feitas nesta instrução ao MInfra aplicam-se, atualmente, ao MPor.

HISTÓRICO

4. A presente auditoria é decorrente do Acórdão 2.486/2018-TCU-Plenário, item 9.10: ‘autorizar a realização de fiscalizações nos processos de prorrogações antecipadas de contratos do setor portuário, utilizando-se de amostragem para a seleção dos objetos’.

5. O primeiro exame técnico encontra-se materializado na peça 184, no qual foram selecionados os arrendamentos das empresas Santos Brasil S.A. (Santos Brasil) e Congonhas Minérios S.A. para exame nesta primeira etapa da fiscalização, os quais apresentavam na época o maior montante de investimentos, aliado a baixo nível de adimplência. O primeiro terminal previa investir no total R\$ 2.320.296.915,79 e teria até dezembro de 2022 investido R\$ 719.129.088,60, ou seja, 31%. O segundo aportaria R\$ 3.396.360.298,61 e teria realizado no período R\$ 305.559.797,55, cerca de 9% do esperado.

6. Em relação à Congonhas Minérios S.A., a citada instrução optou por realizar oitiva da Antaq acerca de sua morosidade para aplicação de sanções em casos de descumprimento contratual, bem como a ausência de medidas para extinção da prorrogação antecipada relativa a este arrendamento. Tais oitivas foram analisadas no âmbito da peça 240, onde se concluiu que há base legal para extinguir imediatamente esta dilação, no entanto, visando privilegiar as negociações já ocorridas e ainda em curso, sugeriu-se determinar ao Poder Concedente que comprove, em 180 dias, que o termo de prorrogação está sendo cumprido, proposta essa que ainda não foi analisada pelo Tribunal.

7. No tocante à Santos Brasil, a instrução de peça 184 terminou por promover a oitiva da Santos Brasil, da Antaq e do MPor acerca de diversos indícios de irregularidades identificadas no fluxo do processo administrativo que culminou com a assinatura do 7º Termo Aditivo ao Contrato PRES 69/1997, assinado entre a referida empresa e a autoridade portuária do Porto de Santos.

8. Tais oitivas foram examinadas no âmbito da instrução à peça 240. Diante da gravidade de algumas condutas entendidas irregulares, sugeriu-se que fosse promovida a audiência de três agentes públicos da Antaq, autorizada pelo Ministro Relator Jhonatan de Jesus em Despacho acostado à peça 246.

9. Dessa forma, foi promovida a audiência do Sr. Francisval Dias Mendes, Diretor da Antaq à época dos fatos, por meio do Ofício 53.393/2024-TCU/Seproc, de 22/11/2024 (peça 250), respondida por meio da peça 263.

10. Por meio do Ofício 53.604/2024-TCU/Seproc, de 22/11/2024 (peça 249), promoveu-se a audiência do Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto, que na época dos fatos ocupava o cargo de Superintendente de Outorgas da Antaq, cuja resposta encontra-se na peça 255.

11. Por fim, a audiência do Sr. Adalberto Tokarski, na época Diretor da Antaq, ocorreu mediante o Ofício 53.392/2024-TCU/Seproc, de 22/11/2024 (peça 251), respondida à peça 256.

12. Durante o exame das defesas dos ouvidos (peça 265), observou-se que o entendimento da irregularidade conforme a peça 240, e que gerou as citadas audiências, precisou ser expandido, conforme será detalhado em profundidade durante o exame técnico. Esse fato impôs a repetição das audiências, de forma que se observasse estritamente o princípio do devido processo legal, conforme consta da instrução à peça 265.

13. Assim, foi encaminhado o Ofício 20.804/2025-TCU/Seproc, de 9/6/2025 (peça 271), referente ao ouvido Alber Furtado de Vasconcelos Neto, cuja ciência ocorreu em 17/6/2025 (peça 273). Sua resposta foi inserida à peça 275.

14. Para o ouvido Francisval Dias Mendes, encaminhou-se o Ofício 20.806/2025-TCU/Seproc, de 9/6/2025 (peça 269), com ciência em 29/7/2025 (peça 285), e o Ofício 20.807/2025-TCU/Seproc, de 9/6/2025 (peça 270), o qual foi devolvido pelos correios (peça 284). Foram enviados dois ofícios sobre a mesma irregularidade porque a pesquisa cadastral (peça 268) retornou dois endereços válidos para o referido ouvido. Sua resposta encontra-se à peça 283.

15. Em relação ao ouvido Adalberto Tokarski, enviou-se o Ofício 20.805/2025-TCU/Seproc, de 9/6/2025 (peça 272), cuja ciência ocorreu em 10/6/2025 (peça 274). Como resposta, foram encaminhados os documentos acostados às peças 276-282.

16. A presente instrução examina em caráter final as duas audiências enviadas e as respostas dos ouvidos, bem como a pertinência dos encaminhamentos anteriores propostos na demais instruções (peças 184 e 240) e ainda não avaliados no mérito pelo Ministro Relator

EXAME TÉCNICO

17. Antes de relatar e analisar as respostas às audiências promovidas, entende-se necessário trazer breve contextualização sobre o arrendamento em tela, da Santos Brasil, bem como das ações cometidas pelos



três agentes correspondentes entendidas como irregulares, conforme apontado na instrução anterior (peça 240).

Contextualização do arrendamento da Santos Brasil S.A.

18. A Santos Brasil, em novembro de 1997, sagrou-se vencedora da licitação para arrendamento do Terminal de Contêineres (TECON-1 Santos) em áreas sob administração da antiga Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), atual Autoridade Portuária de Santos (APS), localizado em Conceiçãozinha, na margem esquerda do Porto de Santos, com área total de 608.761,77 m² atualmente.

19. O Contrato PRES 69/1997 (peça 82) foi assinado em 28/11/1997, pelo prazo inicial de 25 anos, ainda sob a égide da antiga Lei de Portos, Lei 8.630/1993.

20. Durante os anos seguintes, alguns termos aditivos foram firmados, até que em 30/9/2015, mediante a assinatura do 5º TA (peça 83), foi autorizada a prorrogação antecipada para a exploração do terminal, pelo período adicional de 25 anos, até 28/11/2047.

21. A prorrogação antecipada foi autorizada com a assunção, pela arrendatária, de realizar novos investimentos, com o intuito de propiciar o aumento da capacidade, produtividade e otimização operacional do terminal. Os investimentos assumidos à época totalizavam R\$ 1.276.859.296,07 e deveriam ser concluídos até o final de 2020.

22. Já em 29/9/2016, a arrendatária apresentou ao poder concedente novo plano de investimentos, no valor total de R\$ 1.425.286.344,31 à época, que corresponderia ao reescalonamento do plano anterior, alegando que o cenário econômico naquele momento não seria adequado para o aporte nos termos que haviam sido pactuados, de forma que acabariam sendo adquiridos diversos equipamentos que não seriam utilizados imediatamente.

23. No curso do processo de reescalonamento dos investimentos, foi identificado erro nas datas focais de desconto utilizadas no cálculo dos fluxos financeiros da renovação antecipada. Esse equívoco impactou o Valor Presente Líquido (VPL) da prorrogação, ocasionando uma redução de R\$ 757.808.580,04.

24. Após a correção deste erro, o VPL, que inicialmente estava estimado em R\$ 106.757.595,16, passou a ser de R\$ - 651.100.984,88. Diante deste panorama, com o propósito de corrigir o erro identificado e, ao mesmo tempo, modificar o fluxo de aporte de investimentos de acordo com o pedido de reescalonamento, foi celebrado, em 30/12/2020, o 7º Termo Aditivo ao Contrato PRES/1997 (peça 85).

25. Este aditivo prorrogou o prazo para a execução dos investimentos, previstos no montante de R\$ 1.425.286.344,31, até o término de 2047, sendo que R\$ 709.209.000,00 ainda seriam executados de forma imediata até o fim da primeira perna do contrato, em dezembro de 2022.

Contextualização das irregularidades

26. Como comentado anteriormente, por meio da instrução de peça 184 foram constatados indícios de deficiências e inconformidades nos procedimentos adotados pela Antaq e pelo MPor para prorrogação antecipada do contrato da Santos Brasil, que resultou em oitiva de 9 itens. Para a presente instrução, importa relembrar o exame relacionado aos itens 'b' e 'e', elencados a seguir:

335.1. realizar oitiva, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, da empresa Santos Brasil S.A, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e do Ministério dos Portos e Aeroportos (MPor), para que, no prazo de 15 dias, pronunciem-se sobre as possíveis irregularidades relacionadas abaixo, identificadas no fluxo processual administrativo que culminou com a assinatura do 7º Termo Aditivo ao Contrato PRES 69/1997:

(...)

b) correção de erro de data-base no EVTEA da renovação antecipada (R\$ 757,808 milhões) sem levar a efeito ajustes nas projeções de entrada, a exemplo de demanda, receitas e custos, que se revelaram subdimensionadas, resultando na aprovação de reequilíbrio que não incorpora efeitos positivos a favor da União, gerados pelo evento que ensejou a recomposição, em afronta ao art. 9º da Resolução-Antaq 3.220/2014;

(...)

e) aplicação irregular do parágrafo único do art. 61 da Portaria MInfra 530/2019, tendo em vista que a revisão contratual que motivou o erro altera substancialmente os resultados da exploração portuária, pois fez com que o valor presente líquido do projeto tenha passado de R\$ 106.757.595,16 para R\$ - 651.100.984,88.

27. Como mencionado na instrução de peça 240, esses dois itens constituem o núcleo duro das irregularidades encontradas nesta fiscalização em relação ao contrato da Santos Brasil. As outras oitivas, quando entendidas pertinentes, se apresentaram como consequências desses pontos de divergência. Logo, para efeitos desta instrução, que visa analisar a possibilidade de responsabilização dos três agentes públicos citados anteriormente, a contextualização apenas desses dois momentos processuais entende-se suficiente ao deslinde



do feito.

Respostas às oitivas

Segunda oitiva: correção de erro de data-base no EVTEA da renovação antecipada (R\$ 757,808 milhões) sem levar a efeito ajustes nas projeções de entrada, a exemplo de demanda, receitas e custos, que se revelaram subdimensionadas, resultando na aprovação de reequilíbrio que não incorpora efeitos positivos a favor da União, gerados pelo evento que ensejou a recomposição, em afronta ao art. 9º da Resolução-Antaq 3.220/2014

28. Pelo teor da peça 184, a correção do erro no fluxo de caixa do 5º TA foi realizado por meio do reescalonamento dos investimentos, mas sem atualizar os demais dados de entrada, que sem dúvida sofreram impactos pela postergação desses aportes.

29. O procedimento regimental de reequilíbrio pelas normas da Antaq envolve confeccionar fluxo de caixa marginal justamente para que a compensação do evento desequilibrador seja visto e calculado em sua magnitude, ou seja, atualizado os dados de entrada que sofreram seu impacto. Este procedimento não foi realizado pela Antaq.

30. Além disso, o exame realizado na peça 184 mostrou que vários dados de entrada originais apresentariam indícios de subdimensionamento em detrimento da União, o que reforçaria os impactos negativos dessa irregularidade.

Resposta Antaq

31. A Agência defendeu que não houve irregularidade na correção do erro sem a realização de novo estudo de viabilidade. Em sua visão, a correção do erro material identificado não exigiria a elaboração de novo EVTEA, com novos parâmetros. Seria simples retificação para compatibilizar as datas de desconto dos fluxos de caixa.

32. Elenca que, do ponto de vista jurídico a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro somente é devida na ocorrência de evento cujo risco não fora assumido pela parte que o invoca. Nesse caso, a correção do erro de fórmula não teria tido qualquer relação com a matriz de riscos e reequilíbrio, porque se materializou apenas o exercício de autotutela da Agência na correção de equívoco matemático na planilha que havia sido aprovada.

Análise da AudPortoFerrovia na peça 240

33. Inicialmente, é preciso rechaçar as tentativas da Antaq de caracterizar o erro no fluxo de caixa do 5º TA e o reescalonamento que visou compensá-lo como ‘retificação para compatibilizar as datas de desconto dos fluxos de caixa’, ‘correção de erro material’, ‘mera compatibilização das datas bases de desconto dos fluxos de caixa’ ou outra expressão com o mesmo sentido.

34. Essa ideia é afastada a partir do momento em que a arrendatária e a Antaq terminaram por, sim, alterar dados de entrada do fluxo de caixa além das ditas correção de fórmulas. **Foi expressamente admitida a realização de adaptações na demanda e na parte financeira dos estudos**, tal qual depreciação e tributos.

35. É inequívoco que, ao reescalonar investimentos, todo o fluxo de caixa sofre impactos. A curva de aumento de capacidade prevista no 5º TA sofre redução, logo, existe captura menor de demanda, custos operacionais são diminuídos e se alteram todos os aspectos financeiros que acompanham essa redução, isso para dizer o mínimo. Por ser tão evidente, a área técnica da Agência no julgamento do 7º TA, que buscou compensar o erro por meio do reescalonamento, afirmou de maneira expressa a necessidade da realização e exame de novo EVTEA. Sobre isso, conferir a Nota Técnica 69/2019/GPO/SOG (peça 142, p. 4, parágrafo 15), que foi acompanhado pelo Despacho do então Gerente de Outorgas da Agência (peça 143, p. 2, parágrafo 6).

36. Também é preciso caracterizar o erro no fluxo pela natureza jurídica em que ele se apresenta. Observe-se que o equívoco em tela trata-se de fato posterior (do ponto de vista de quando foi percebido) que tornou impossível ou muito custosa a execução contratual, bem como não fazia parte da matriz de risco assumida por nenhuma das partes.

37. Ora, resta claro que se está diante de fato jurídico classificado **como evento desequilibrador constante da álea extraordinária**. Legalmente, resta ao Poder Público dois caminhos: resolver o contrato ou reequilibrá-lo.

38. Uma das formas normativamente aceitas de reequilíbrio contratual é a diminuição dos encargos do arrendatário. Nesse contexto, o reescalonamento surge como maneira válida de atingir esse objetivo. **No entanto, o que se verifica neste processo é tentativa de não enxergar o reescalonamento como reequilíbrio e, assim, realizá-lo por meio de procedimento *ad hoc* sem transparência e sem técnica, como foi feito. Esse é o núcleo duro desta irregularidade, e ela permanece mesmo após as respostas dos ouvidos.**

39. Veja que esta irregularidade é tão grave que acaba gerando efeitos diversos em várias frentes. Ao se observar o tema das oitivas sexta, sétima, oitava e nona, percebe-se que se configuram como consequência do



exposto aqui. Ou seja, a atuação dos ouvidos na repactuação em tela desconsiderando os normativos vigentes, em especial a Resolução-Antaq 3.220/2014 e o Manual de análise de EVTEA, significou a falta de consideração de ganhos de eficiência da nova proposta ao fluxo (sexta); a aplicação irregular do instituto do reequilíbrio (sétima); a alteração irregular da projeção de demanda (oitava); e a inclusão de investimentos não comprovados no fluxo de caixa (nona).

40. Deve-se nesse momento ratificar o entendimento do relatório preliminar de peça 184, de que o procedimento normal de reequilíbrio, que prevê a elaboração de fluxo de caixa marginal, não é recomendável para o caso aqui discutido. Essas medidas foram confeccionadas para desequilíbrios marginais.

41. Neste processo, foi identificado erro com impacto significativo (cerca de R\$ 760 milhões), tanto que o reescalonamento necessário para compensá-lo precisou postergar quantidade massiva de investimentos para a segunda perna contratual. Assiste razão à área técnica da Antaq no julgamento do 7º TA **quando identificou que seria necessário exigir novo EVTEA da arrendatária**, em que todo o compromisso decorrente do reescalonamento fosse analisado do começo, com dados de entrada atualizados e utilização dos dados históricos quando aplicável, conforme explicitado na Nota Técnica 69/2019/GPO/SOG (peça 142, p. 4, parágrafo 15), no que foi acompanhado pelo Despacho do Gerente de Outorgas da Agência (peça 143, p. 2, parágrafo 6).

42. Em outras palavras, o erro enquanto evento desequilibrador foi tão significativo que alterou a correlação das obrigações como um todo, e não apenas marginalmente, recomendando que o exame do EVTEA volte ao seu início e seja examinado segundo as condições econômicas mais atualizadas.

43. Dessa forma, a necessidade de novo EVTEA e novo exame aprofundado pela Antaq são imprescindíveis para a regularidade do reequilíbrio. Ou seja, o contrato atualmente encontra-se, legalmente, desequilibrado.

44. Assim, também devem ser devidamente afastados os argumentos de que revisitar o EVTEA desde o início pode resultar em proposta pior para o Poder Público.

45. A execução de contrato desequilibrado é fato antijurídico e permitir sua existência significa a perpetuação de ilegalidade contra as políticas públicas e diretrizes de transporte instituídas na Lei 12.815/2013 e na Lei 10.233/2001.

46. Se ao visitar o novo EVTEA, observando critérios técnicos e operacionais robustos, preços de mercado, e também os indícios de subdimensionamento trazidos no relatório preliminar na peça 184, o exame resultar em proposta pior para a Administração, o Poder Concedente possui a discricionariedade de não aceitar e resolver o contrato, como acontece em qualquer negociação pública. Ou insistir em novas condições até obter proposta que entenda pertinente ao planejamento portuário, conforme a discricionariedade técnica dada pela Lei 12.815/2013.

47. O que não se pode admitir, em hipótese nenhuma, é o Poder Público, e sua agência reguladora, agirem de forma a perpetuar situação ilegal **pela mera expectativa** de proposta pior do que a atual, claramente antijurídica.

48. Por fim, repisa-se a necessidade de exigir a elaboração de novo EVTEA, sendo que o exame da Antaq deve buscar mais que o reequilíbrio do erro identificado, mas o pleno interesse público, não perdendo de vista que tanto a renovação quanto o reequilíbrio são processos negociais. Isto é, abrange a competência legal da Agência prevista na Lei 10.233/2001 avaliar de forma macro o novo EVTEA elaborado pela Santos Brasil, especialmente do ponto de vista da política pública para o Porto de Santos e não só para o arrendatário.

49. Isso porque se entendeu que a magnitude do erro aqui está além do mero reequilíbrio contratual. É preciso o reinício das análises. Dessa forma, entende-se que o novo estudo, por analogia, deve utilizar como base o exigido pelos arts. 3º e 4º da Resolução-Antaq 85/2022, que trata da elaboração de estudos para arrendamentos, e não seu art. 10º, que por tratar especificamente de reequilíbrios exige apenas a neutralização do VPL do fluxo de caixa marginal real ou projetado dos impactos negativos ou positivos gerados especificamente pelo evento que ensejou a recomposição.

Quinta oitiva: aplicação irregular do parágrafo único do art. 61 da Portaria-Minfra 530/2019, tendo em vista que a revisão contratual que motivou o erro altera substancialmente os resultados da exploração portuária, pois fez com que o valor presente líquido do projeto tenha passado de R\$ 106.757.595,16 para R\$ - 651.100.984,88.

50. Como visto na peça 184, o art. 61 da Portaria-Minfra 530/2019 afirma que a análise de reequilíbrio econômico-financeiro pode ser dispensada pela Antaq se a alteração contratual não impactar substancialmente os resultados da exploração portuária.

51. Nesse sentido, o Acórdão-Antaq 110/2019 decidiu, por dois votos a um, seguindo orientação do Superintendente de Outorgas, que a proximidade entre o VPL original (cerca de



R\$ 106 milhões) e o VPL do 7º TA corrigido pelo reescalonamento (cerca de R\$ 92 milhões) autorizavam a utilização desse normativo para a dispensa de exigir novo EVTEA da Santos Brasil, bem como sua análise pela Agência.

Resposta Antaq

52. A Agência defende que o normativo citado dispõe que a análise de reequilíbrio econômico-financeiro poderá ser dispensada pela Agência quando a alteração contratual não impactar substancialmente os resultados da exploração da instalação portuária.

53. Em sua visão, o VPL seria critério razoável para avaliar a ocorrência dessa situação. Assim, estatui que o VPL alcançado depois de todos os ajustes, considerando o reescalonamento e a correção do erro, foi de R\$ 92 milhões, bem próximo do valor que havia sido aprovado originalmente, R\$ 106 milhões.

54. Considerando a proximidade dos valores, a Agência entendeu que o conjunto de alterações no fluxo de caixa não impactam substancialmente o resultado, tornando possível a dispensa da análise de reequilíbrio. Defende que a intenção desse dispositivo é fomentar avaliação holística, compreendendo todos os fatores que impactam no resultado. No caso, a existência do erro geraria impacto negativo relevante e o reescalonamento impacto positivo também substancial. No entanto, conjugando os dois, o resultado aproximaria-se do que havia sido aprovado, sendo plenamente razoável o entendimento quanto à aplicabilidade do parágrafo único do art. 61 no caso concreto.

Análise da AudPortoFerrovia na peça 240

55. Inicialmente, ateste-se que a utilização do parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019 para dispensa de exame do reequilíbrio promovido pelo 7º TA, diante de todo o contexto que cerca essa prorrogação antecipada, configura-se como atecnia gravíssima.

56. Como já colocado, resta cristalino que o reescalonamento, enquanto medida válida para reequilíbrio do erro materialmente significativo no fluxo de caixa do 5º TA, alterou profundamente, devido a sua magnitude, as relações contratuais entre Santos Brasil e Poder Concedente, tornando necessária a elaboração de novo EVTEA e nova análise por parte da Antaq.

57. Essa conclusão é clara, tanto que a área técnica da Agência a reconheceu expressamente, vide as peças 142 (parecer do Especialista em Regulação) e 143 (Despacho do Gerente de Outorgas). Todos reconhecendo que o reescalonamento promovido pela Santos Brasil no 7º TA, ao não atualizar os demais dados de entrada do EVTEA e considerando sua magnitude, não caracterizava a correção como novo estado de equilíbrio da avença.

58. A utilização do parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019 para defender a desnecessidade de reanálise do EVTEA, bem como atestando a marginalidade das alterações do 7º TA, veio aos autos por intermédio do Despacho do Superintendente de Outorgas à época, Sr. Alber Vasconcelos, colacionado à peça 144.

59. É evidente que o 5º TA não estava em equilíbrio a partir do momento que foi assinado com erro significativo em seu fluxo de caixa. O erro não ter sido percebido na ocasião não muda esse fato.

60. O art. 10º da Lei 8.987/1995 rege que ‘Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro’. Já o art. 8º da Resolução-Antaq 85/2022 afirma: ‘Considera-se mantido o equilíbrio econômico-financeiro sempre que for comprovado o atendimento às condições estabelecidas no contrato e mantida a alocação de riscos nele estabelecida’.

61. Neste caso, a existência de evento desequilibrador constante da álea extraordinária atesta efetivamente que as correlações esperadas pela avença para ambas as partes não poderiam ser atendidas e que sua matriz de riscos não pode mais ser mantida. Ou seja, o erro no fluxo do 5º TA teve o condão de descaracterizar juridicamente os conceitos de equilíbrio contratual elencados acima.

62. Caso a execução contratual seguisse seu trâmite normal sem o reescalonamento, ainda assim restaria claramente desequilibrado. Como nesse caso o erro afetaria negativamente o arrendatário, em algum momento seu desequilíbrio iria se mostrar presente, considerando, nesse caso, que havia investimentos excessivos no início e não haveria receita suficiente para compensá-los no futuro.

63. Pertinente também trazer à tona a contradição interna do Despacho. Reconhece o fato de que o reescalonamento impacta na equação original, mas procura atestar que qualquer desequilíbrio deve ser provado, ao mesmo tempo que conclui pela desnecessidade dessa análise.

64. Outro equívoco grave nessa linha de raciocínio é o fato de comparar o VPL original com o erro, de cerca de R\$ 106 milhões, com aquele decorrente do reescalonamento, pouco mais de R\$ 92 milhões. Ao se contrapor o número original (que possui erro) com outro que veio de procedimento (reequilíbrio) para compensar o problema pré-existente e alcançar números da mesma ordem de grandeza ocorrerá exatamente o



efeito gerado aqui.

65. O problema aqui, como já colocado, é que o reequilíbrio foi conduzido de maneira *ad hoc* e sem observar os normativos da Agência que disciplinavam o procedimento, com indícios claros de que apenas os dados de entrada que interessavam ao resultado final foram alterados, deixando fixos outros.

66. Note-se que para efeitos da aplicação do art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019, a comparação de VPLs se mostra como critério aceitável, mas é preciso fazer a comparação correta, que é o fluxo considerando o evento desequilibrador e depois o fluxo com o efeito compensador. **In casu, lembre-se que a única comparação tecnicamente escoreita deveria ser entre R\$ -651 milhões para R\$ 92 milhões, o que denota o tamanho massivo das alterações necessárias para corrigir o erro no estudo original.**

67. Obviamente, a postergação de investimentos necessária para alteração desse nível no VPL é tal que altera profundamente os resultados da exploração portuária, como requer a terminologia da norma em comento.

68. Essa também se configura como conclusão óbvia. A curva de capacidade do terminal foi alterada de maneira significativa, com impactos em todo o fluxo, especialmente na captura de demanda, custos e receita média. Este fato, aliado ao tamanho da diminuição da curva, por si só demonstram robustamente seu impacto no resultado das atividades do arrendamento.

69. A arrendatária argumenta que o fato de os bens a serem adquiridos serem os mesmos nos dois TAs mostrar-se-ia como indício de não alteração do resultado da exploração portuária. Mas veja que não faz sentido nesse exame considerar os bens individualmente adquiridos fora de critério temporal. Assim, o que importa é quando eles serão adquiridos e em quanto impactarão no resultado (capacidade) do terminal a partir daquele momento. **Novamente, a única conclusão tecnicamente possível é que se está diante de caso extremo, com impacto significativo no resultado da exploração portuária.**

70. A Portaria-MInfra 530/2019 estabelece como regra que qualquer perturbação que impacte o fluxo de caixa do empreendimento deve passar por análise de reequilíbrio econômico-financeiro. Logo, o parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019 trata-se de exceção à, ainda regra geral, obrigatoriedade de quaisquer perturbações no fluxo de caixa sofrerem processo de reequilíbrio.

71. E o único critério seria a substancialidade da alteração, ou seja, a *mens legis* do referido normativo seria evitar que a Antaq precise avaliar alterações de fluxo de caixa de pequena monta, justamente porque no setor portuário a necessidade do controle constante dos empreendimentos não se mostra necessária como em concessões de serviço público.

72. Nesse contexto, sua aplicação refere-se ao caso de **impactos marginais** no resultado da exploração portuária, seja por terminais pequenos, que não necessitam de investimentos robustos, seja por terminais médios e grandes que precisem promover investimentos de pequena monta para atender estratégias específicas.

73. Acrescente-se que terminais de contêineres são de capital bastante intensivos. Normalmente, os investimentos que promovem visam, justamente, saltos significativos de capacidade para atender ao crescimento da demanda ou para responder ao aumento de capacidade de concorrentes ou dos próprios navios que chegarão a seus portos. Embora não seja impossível, note-se que esse contexto torna a aplicação desse normativo para terminais de contêineres menos provável de ocorrer.

74. No caso em tela, prorrogação antecipada do maior terminal de contêineres do Porto de Santos, com a promoção de investimentos totais consideráveis, seguida de reescalonamento significativo desses aportes para reequilibrar erro de cerca de R\$ 750 milhões, **mostra-se desarrazoada sua caracterização como marginal ou pouco substancial visando à aplicação dessa exceção normativa.**

75. Para além do já exposto, necessário trazer todo o contexto envolvendo essa prorrogação, visando demonstrar ainda mais a gravidade do erro de interpretação defendido pelo Superintendente de Outorgas da Antaq à época.

76. Observe-se que o próprio EVTEA original referente ao 5º TA já não foi devidamente analisado pela Antaq, conforme concluiu na época o Acórdão 2.200/2015-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes:

9.5. dar ciência à Secretaria de Portos da Presidência da República e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, a fim de subsidiar o exame dos próximos processos de prorrogação antecipada, de que:

(...)

9.5.2. na análise técnica da agência dos estudos de viabilidade apresentados pela CSN e pelo Terminal de Contêineres de Paranaguá e Santos, foram verificados indícios de ausência de adequação dos respectivos EVTEA às diretrizes do novo marco regulatório, em afronta ao art. 3º da Lei 12.815/2013;

9.5.3. nos exames realizados pela agência acerca dos estudos de viabilidade apresentados pelos terminais de contêineres da Santos Brasil, de Paranaguá e pela CSN, não foram identificadas medidas de confirmação e circularização de informações relevantes apresentadas pelas interessadas, em afronta ao art. 3º da lei



12.815/2013 e ao art. 16, § 1º, da Resolução-Antaq 3.585/2014;

9.5.4. nas análises dos estudos de viabilidade da Santos Brasil, ADM e CSN, foram constatados indícios de informalidade excessiva na análise dos respectivos EVTEA, em afronta aos princípios da impessoalidade e da transparência e aos requisitos da motivação e do formalismo moderado, insculpidos no art. 2º da Lei 9.784/1999.

77. Não se entende útil ao argumento em tela adentrar de maneira profunda nessas irregularidades de atuação da Antaq.

78. No entanto, note-se que tais deficiências no exame de EVTEAs de prorrogações antecipadas, especialmente da parte de investimentos, decorrem de estratégia institucional da Autarquia já criticada por esta Unidade de Auditoria em diversos outros processos, bem como no próprio relatório preliminar deste processo, em sua seção IV (peça 184, p. 51-58), ao qual se remete visando complementação mais robusta para esse ponto.

79. Atualmente, a Agência pauta sua atuação em três fases: (i) realiza exame qualitativo e superficial do estudo de viabilidade; (ii) faz teste de aderência do projeto executivo com o aprovado no EVTEA; e (iii) compara o *as built*, após os investimentos terem sido realizados, com o estudo de viabilidade aprovado superficialmente na primeira fase.

80. Esse procedimento termina por elevar os riscos para Administração Pública, justamente porque na fase do EVTEA é o momento ideal para verificar eventuais sobrepreços, dados de entrada equivocados e subestimados ou mesmo erros de projeto e de elaboração. No caso de existir na prorrogação antecipada quaisquer desses problemas, o EVTEA problemático será carreado até o *as built* e, racionalmente, não faz sentido que o arrendatário torne claro nessa última fase eventual problema que, ao fim, o privilegia.

81. Até porque o exame do *as built* hoje na Agência é procedimento de mera comparação baseada em declaração do próprio arrendatário, sem circularização e com atuação frágil e pouco participativa das autoridades portuárias (quando ocorre).

82. Note-se que para a licitação de arrendamentos, que sofrerão os efeitos da competição pelo mercado, os EVTEAs são elaborados utilizando critérios razoáveis circularizáveis e índices de preços oficiais. Para renovações, que não possuem essas características, a Antaq abandona essas práticas. Ou seja, adota-se justamente para processo mais arriscado o menor número possível de salvaguardas.

83. Deve-se ressaltar que em assim agindo a Antaq está aumentando o risco de que erros e/ou critérios subdimensionados sejam utilizados para regular o serviço pelos anos em que será renovado. Portanto, majora a probabilidade de que o ativo da União delegado esteja gerando menos vantagens (incluindo externalidades internas e externas ao empreendimento) para o interesse público do que poderia. Quando se relembra que o contrato em tela trata do maior terminal de contêineres da América Latina, cujo contrato prevê bilhões em receitas, esse risco pode significar relevantes diminuições dos benefícios econômicos e sociais para o setor.

84. Tal atuação da Antaq, assim, termina por ir contra o Decreto 8.033/2013, a Portaria-MInfra 530/2019 e à própria Resolução-Antaq 85/2022, devendo-se citar também o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas. Por todo o exposto, a análise de eventual diferença entre os valores constantes do EVTEA com o projeto executivo e com o *as built* não é razão bastante para a Agência se eximir desse tipo de apreciação, tampouco afasta os riscos envolvidos.

85. Atente-se que o caso sob exame é a materialização fática de graves riscos já identificados, em teoria, pelo Tribunal em outros acórdãos. Basta verificar que o erro em tela só foi trazido à luz porque afetou negativamente o arrendatário. Caso contrário, não se mostra crível que fosse admitido, o que resultaria efetivamente em dilação menos interessante ao Poder Público do que poderia ser, porque resultaria em menos outorga e/ou menos investimentos, que são os objetivos prioritários para renovações antecipadas.

86. O ponto é que o EVTEA de renovação antecipada do maior terminal de contêineres da América Latina, que propôs para tanto investimentos massivos, não poderia no 5º TA ser examinado apenas de forma qualitativa, sem critérios de circularização e com excesso de informalismo.

87. Faz sentido, considerando a complexidade da tarefa de analisar EVTEAs, a criação de procedimentos sumários, por exemplo, para terminais de pequeno porte e/ou em portos ociosos, mas definitivamente esse procedimento **não se mostra recomendável para terminais de contêineres de grande porte no Porto de Santos**.

88. Essa é a abertura que buscava promover o parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019, cuja aplicação se mostrou técnica e juridicamente distorcida de forma injustificável nesse caso.

89. Ainda que a Antaq entenda sua estratégia institucional de exame sumário e qualitativo de EVTEAs adequado para grandes terminais, o que se admite *ad argumentandum tantum*, note que a partir do momento em que é identificado erro relevante de forma a impactar massivamente no estudo não analisado em profundidade,



tal atuação deveria ser abandonada, pelo menos, nesse caso, já que o contexto se mostrou com riscos maiores que os normais.

90. **Portanto, mesmo diante da ciência de que o EVTEA original, já não devidamente analisado, possuía erro significativo, a Antaq entendeu desnecessário analisar seu reequilíbrio utilizando argumentos severamente incongruentes.**

91. Dada a gravidade dessa situação, entendeu-se pertinente naquele momento avaliar a possibilidade de responsabilização dos agentes que a tornaram possível.

92. Nesse viés, o art. 12 do Decreto 9.830/2019, que regulamenta o Decreto-Lei 4.657/1942, que instituiu a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB), rege:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

(...)

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

93. Este Tribunal tem atuado no esclarecimento e na aplicação desta norma em diversos julgados. Cabe citar aqui o Acórdão 1.123/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Weder de Oliveira:

53. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do ‘erro grosseiro’ à ‘culpa grave’. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11762/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

54. Quanto ao alcance da expressão ‘erro grosseiro’, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar ‘o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio’ (Acórdão 2012/2022-TCU-Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

94. Nesse sentido, não se observa o nível mínimo de diligência que se espera de uma agência reguladora que, diante dos fatos aqui elencados, defenda a dispensa da análise do reequilíbrio baseando-se no parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019, criada para desburocratizar alterações marginais em contratos de arrendamento.

95. Nos termos da matriz de responsabilização anexa à instrução de peça 240, consideraram-se responsáveis por essa irregularidade o Superintendente de Outorgas à época, Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto, bem como os Diretores da Autarquia na ocasião, Srs. Francisval Dias Mendes e Adalberto Tokarski.

Análise da conduta do Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto na instrução de peça 240

96. Na instrução de peça 240, considerou-se que o Despacho do Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto de 10/6/2019 no Processo 50300.010320/2016-37 (peça 144), enquanto ocupava o cargo de Superintendente de Outorgas da Antaq, apresentou a tese caracterizada aqui como erro grosseiro. Ou seja, ao comparar o VPL do 5º TA desconsiderando o erro, de R\$ 106 milhões, com o do reescalonamento do 7º TA, cerca de R\$ 92 milhões, entendeu pelo equilíbrio do contrato da Santos Brasil e pela dispensa da análise da Antaq com base no art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019 (peça 144).

97. Já foi exaustivamente debatida aqui a natureza manifesta, evidente e inescusável de se comparar os VPLs da forma sugerida, bem como utilizar tal comparação para, de forma irregular, aplicar o normativo citado, facilmente observável que se trata apenas para casos de alterações marginais, que não é o caso.



98. Não se observa em seu Despacho a diligência média esperada para gestor em sua posição, principalmente porque representou mudança abrupta de direcionamento em relação ao entendimento técnico prevalente até aquele momento a partir de breve arrazoado contraditório, além de eivado de erros facilmente identificados.

99. Seu Despacho, assim, caracteriza o nexo de causalidade que originou a ocorrência da irregularidade.

100. Ainda na peça 240, considerou-se que em termos de culpabilidade, não se poderia afastá-la, tendo em vista a alta responsabilidade do cargo que ocupava na Agência, de Superintendente de Outorgas; a manifestação em contrário aos pareceres anteriores das instâncias inferiores; e, especialmente, a natureza de erro grosseiro da aplicação normativa do art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019 pelo Sr. Alber utilizando comparação desarrazoada entre o VPL desconsiderando o erro do 5º Termo Aditivo e o VPL do reescalonamento promovido pelo 7º Termo Aditivo para justificar a desnecessidade de sua reanálise e a marginalidade das alterações. Por esse contexto, também não se pode afirmar que agiu de boa-fé.

101. Considerou-se sua conduta foi ainda mais reprovável porque praticada sem respaldo técnico, agindo frontalmente contra a área técnica da Agência. Ademais, é possível verificar pela natureza contraditória de seu Despacho que possuía consciência da ilicitude, ou seja, reconhece que o EVTEA sofreu impactos relevantes do reescalonamento, mas ao fim recomenda que o fluxo não seja analisado porque estaria em equilíbrio e, portanto, dispensável o exame pela Agência, razão pela qual se caracteriza conduta dolosa.

102. Conforme o Memorando Circular-Segecex 33/2014, a conduta dolosa também se caracterizaria por ter o responsável assumido o risco de produzir o resultado ilegal, o que na ocasião da peça 240 se reputou presente diante dos diversos posicionamentos contrários alertando da necessidade de novo EVTEA e nova análise da Agência diante da massividade das alterações entre os termos aditivos.

103. Acrescentou-se, por fim, que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a configuração do dolo não é necessária para a imputação da responsabilidade, bastando para tanto a ocorrência de culpa grave, presente neste caso pelo erro grosseiro no Despacho do Superintendente de Outorgas.

Análise da conduta do Sr. Francisval Dias Mendes na instrução de peça 240

104. Na instrução de peça 240, considerou-se que o Voto do Sr. Francisval Dias Mendes, enquanto Diretor Relator à época, acompanhando o entendimento caracterizado como erro grosseiro do Sr. Alber no processo 50300.010320/2016-37 (peça 147), que liderou o Acórdão-Antaq 110/2019, demonstraria sua conduta dolosa e ativa na irregularidade em comento, bem como configuraria o nexo de causalidade, isto é, sem seu Voto ela não teria acontecido.

105. Em termos de culpabilidade, considerando que seguiu a aplicação irregular do art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019 promovido pelo Sr. Alber em detrimento da área técnica, entendimento que ainda fez questão de elencar em seu voto, não se pode afirmar que o Sr. Francisval agiu com boa-fé.

106. A instrução considerou que seguir despacho com erro grosseiro facilmente identificável, ainda mais porque havia entendimentos divergentes tanto da área técnica quanto de outro Diretor, e com esse nível de contradições internas, demonstraria que possuía consciência da ilicitude, sendo razoável exigir conduta diversa, a de não seguir o entendimento do Sr. Alber.

107. Alerta-se, como já defendido, que as contradições e erros de interpretação do Despacho do Sr. Alber não apresentavam complexidade a ponto de exigir nível técnico elevado para sua identificação.

108. Naquela instrução, considerou-se que, na condição de diretor de agência reguladora, o Sr. Francisval, se tivesse agido com diligência e conhecimento médios que seu cargo exigiam, possuía todos os requisitos para identificar a irregularidade em comento, até pelo seu caráter manifesto alertado pela própria área técnica da Agência, entendimentos que ele demonstrou conhecer ao trazê-los no relatório de seu voto. Concluiu-se, assim, que agiu com dolo ao assumir o risco de produzir o resultado ilegal e plena consciência da ilicitude.

109. Era razoável, assim, exigir conduta diversa, a de não utilizar o art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019 como *core* de sua decisão.

Análise da conduta do Sr. Adalberto Tokarski na instrução de peça 240

110. Na instrução de peça 240, considerou-se que o Voto do Sr. Adalberto Tokarski, enquanto Diretor da Antaq à época (peça 150, p. 6), acompanhou o entendimento caracterizado como erro grosseiro do Sr. Alber no processo 50300.010320/2016-37 e do Diretor Relator, Sr. Francisval.

111. Logo, teria contribuído efetivamente para que o posicionamento liderasse o Acórdão-Antaq 110/2019, em que se materializou por fim a irregularidade em comento, demonstrando conduta dolosa e ativa em sua prática, bem como configurando o nexo de causalidade, isto é, sem seu Voto ela não teria acontecido.

112. Ainda na peça 240, considerou-se que em termos de culpabilidade, tendo em vista que seguiu a



aplicação irregular do art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019 promovido pelo Sr. Alber em detrimento da área técnica, confirmado pelo Voto do Diretor Relator, não se poderia afirmar que o sr. Adalberto agiu com boa-fé.

113. Entendeu-se que seguir despacho com erro grosseiro facilmente identificável, ainda mais porque havia entendimentos divergentes tanto da área técnica quanto de outro Diretor, e com esse nível de contradições internas, demonstraria possuir consciência da ilicitude, sendo razoável exigir conduta diversa, a de não seguir o entendimento do Sr. Alber.

114. Alerta-se, como já defendido, que as contradições e erros de interpretação do Despacho do Sr. Alber não apresentavam complexidade a ponto de exigir nível técnico elevado para sua identificação.

115. Enquanto diretor de agência reguladora, o Sr. Adalberto, se tivesse agido com diligência e conhecimento médios que seu cargo exigem, possuía todos os requisitos para identificar a irregularidade em comento, até pelo seu caráter manifesto alertado pela própria área técnica da Agência, entendimentos que ele deveria conhecer por ter apresentado seu voto após pedir vista do processo, como se verifica da Ata da 468ª Reunião Ordinária da Diretoria da Antaq (peça 150, p. 6). Nota-se, assim, que agiu com dolo ao assumir o risco de produzir o resultado ilegal e plena consciência da ilicitude.

116. Ou seja, era razoável exigir conduta diversa, a de não seguir o Voto do Diretor Relator.

Das respostas às audiências propostas pela peça 240

117. Feito esse breve contexto sobre a caracterização das condutas tidas como irregulares por parte dos ouvidos com base na instrução de peça 240, passa-se no próximo tópico a relatar as respostas às audiências enviadas.

Razões de justificativa apresentadas por Alber Furtado de Vasconcelos Neto em relação às irregularidades dispostas no Ofício 53.604/2024-TCU/Seproc, de 22/11/2024, peça 249

118. Por meio do ofício acostado à peça 249, foi realizada a audiência do Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto por ter elaborado o Despacho de 10/6/2019 no Processo 50300.010320/2016-37 (peça 144), enquanto Superintendente de Outorgas da Antaq à época, para caracterizar o Contrato PRES 69/1997 como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, utilizando comparação desarrazoada entre o Valor Presente Líquido (VPL) com erro material do 5º Termo Aditivo e o VPL do reescalonamento promovido pelo 7º Termo Aditivo para justificar a desnecessidade de sua reanálise e a marginalidade das alterações, em clara afronta ao art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019, configurando-se como erro grosseiro.

119. Sua resposta encontra-se à peça 255. Inicia destacando que é servidor público federal concursado do cargo de Analista de Infraestrutura. Assim, trabalha no setor portuário desde 2008, tendo trabalhado na Secretaria de Portos da Presidência da República e em setembro de 2017 sendo cedido para trabalhar na Antaq, onde ocupou os cargos de Gerente de Portos Organizados, Superintendente de Outorgas de maio de 2018 a maio de 2022 e atualmente ocupa o cargo de Diretor, cujo mandato se encerra em dezembro de 2026.

120. Informa que o erro detectado consistia no fato de que as datas-bases dos fluxos de caixa marginais da expansão estavam referenciadas em 2007 e outra em 2015, enquanto o fluxo de caixa total estava referenciado em 2022. Para somar corretamente, todos os resultados deveriam estar na mesma data.

121. Acrescenta que a descoberta do erro no transporte dos VPLs foi em razão do exame do projeto original e das alterações que deveriam ser realizadas para compatibilizá-lo com o novo plano de investimentos. Entende que caso não houvesse o pedido de reescalonamento, certamente o erro não teria sido percebido, uma vez que não haveria reanálise aprofundada do EVTEA aprovado em 2015. Em sua visão, a correção do erro no fluxo de caixa do 5º TA não se confunde com o reescalonamento dos investimentos. Seriam fatos distintos e assim foram tratados pela Agência.

122. Aduz que no 5º TA consta cláusula que faculta a possibilidade da arrendatária alterar quantitativos dos itens de investimento, conforme Parágrafo Segundo, Cláusula Sexta:

Parágrafo Segundo: Para os novos investimentos referentes às principais aquisições de equipamentos de que trata o Parágrafo Primeiro desta Cláusula, a ARRENDATÁRIA poderá alterar os quantitativos da relação de equipamentos indicados, desde que garantida a capacidade e produtividade do terminal pactuados neste termo aditivo e preservados os valores dos investimentos, mediante anuência prévia da Autoridade Portuária.

123. Acredita que o pedido de reescalonamento com novo *layout* proposto permitiria maior eficiência, implicaria modificação dos equipamentos que seriam originalmente adquiridos e aquisição de novos não previstos inicialmente, possibilitando a implantação de sistema que otimizaria a capacidade de armazenagem e a velocidade de movimentação das mercadorias.

124. Aduz que a elaboração de novo EVTEA após 4 anos da análise da Antaq nos termos da Resolução 3.598/2014 exigiria a reformulação dos parâmetros de projeção de demanda, receitas, despesas e diversas outras



variáveis, tornando-o suscetível a qualquer resultado, inclusive negativo. Em sua visão, isso não faria sentido porque revisitar equilíbrio de contratos já analisados mediante novos EVTEAs acarretaria em insegurança jurídica ao setor e prejuízo à estabilidade regulatória.

125. No caso concreto, entende que a correção do erro de fórmula na planilha que analisou o equilíbrio do contrato em 2014 não teve qualquer relação com sua matriz de riscos e reequilíbrio. A Agência teria praticado apenas seu exercício de autotutela.

126. Portanto, o VPL alcançado depois dos ajustes de fórmula sem alterar os *inputs* do EVTEA, tais como demanda, receita, despesa, impostos, comparando com o pedido de reescalonamento, foi de R\$ 92 milhões, o que seria próximo ao valor que havia sido aprovado, com o VPL de R\$ 106 milhões.

127. A avaliação realizada teria conjugado o erro detectado, que gerou impacto negativo, com o reescalonamento, que gerou impacto positivo, porém que se somados, o resultado foi bem próximo do que fora aprovado inicialmente em 2015.

128. Defende que o conceito de erro grosseiro está relacionado à ideia de que gestores públicos devem agir com diligência, conforme os ditames da boa administração, com razoabilidade e com legalidade. Assim, o erro grosseiro seria aquele que resultaria de ato que extrapola o limite da razoabilidade e da boa-fé objetiva, configurando negligência grave, imprudência ou imperícia patente por parte do agente público.

129. Aduz que, se o pedido da arrendatária era um reescalonamento de investimentos em equipamentos, não faria sentido solicitar novo EVTEA com novos parâmetros/premissas olhando o ano de 2019, exatamente 6 anos após um grande terminal e concorrente da Santos Brasil estar plenamente operacional, o que impactaria as receitas e demanda a serem projetadas no novo estudo. Afirma que não se pode caracterizar tal conclusão como conduta negligente, pois teria sido necessário ao Superintendente esmiuçar os autos, os documentos e as planilhas, de modo que o referido Despacho é parte superficial de análise técnica profunda sobre a questão.

130. Assim, defende que a correção do erro material identificado no EVTEA foi mero ajuste técnico necessário para compatibilizar as datas-bases nos fluxos de caixa e não havia obrigação para elaboração de novo estudo ou alteração dos parâmetros fundamentais previamente aprovados em virtude desse fato. Ou seja, não se modificou a essência do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Entende, portanto, que não houve erro grosseiro da Superintendência de Outorgas ao comparar o VPL do 5º TA (R\$ 106 milhões) com o do reescalonamento (R\$ 92 milhões).

131. Elenca que suas manifestações no processo enquanto Superintendente de Outorgas sempre foram devidamente motivadas, baseadas na premissa de que o erro não configurava evento extraordinário, mas equívoco matemático que não alterou os elementos estruturantes do EVTEA original e, por isso, não se caracterizava como evento de reequilíbrio do contrato.

132. Continua, afirmando que sua conduta não foi atípica ou oportunista. A divergência apresentada foi uma dentro do universo de dezenas de outras proferidas pela Superintendência ao longo dos anos, não sendo razoável concluir que o Despacho exarado estava eivado de ‘consciência da ilicitude’, o que em sua visão insinuaria possível favorecimento à empresa.

133. Defende que caso acatasse a manifestação da área técnica e solicitasse novo EVTEA com novos parâmetros de entrada, provavelmente incorreria em VPL abaixo do aprovado, situação em que poderia se inferir algum tipo de favorecimento à empresa em virtude da redução no pagamento fixo/variável do contrato.

134. Argui que dada a complexidade do tema, houve exauriente exame dos autos para se chegar a essa conclusão, não sendo razoável classificar sua conduta como dolosa e que possuía consciência da ilicitude pela utilização de interpretação com clara característica de erro grosseiro. Acredita tais fatos não descaracterizariam que agiu com boa-fé.

135. Acredita que a imputação alegada exigiria caracterização de dolo ou culpa grave, demonstrando inequivocamente que agiu com intenção deliberada de prejudicar ou com manifesta negligência que extrapole os limites da razoabilidade no desempenho de suas funções. Entende que não se verifica no caso concreto qualquer conduta que demonstre má-fé ou a intenção deliberada de causar prejuízo ao erário ou beneficiar a empresa Santos Brasil. A interpretação técnica apresentada estaria fundamentada em elementos constantes nos autos, amparada por outras análises e dentro do campo de discricionariedade técnica previsto nos normativos da agência, em um contexto técnico de alta complexidade.

136. Menciona que não há nexo de causalidade entre o pronunciamento técnico do Superintendente de Outorgas e a decisão proferida pela Antaq. Primeiro, porque seriam instâncias independentes. Segundo, porque não teria havido erro grosseiro, mas sim interpretação técnica, amparada pela análise dos elementos contidos nos autos, dentro da esfera de razoabilidade esperada pela complexidade da matéria. Ou seja, sua decisão teria caráter técnico opinativo, sem natureza vinculativa e desprovida de caráter decisório.



137. Aduz, por fim, que o parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019 dispõe que a análise de reequilíbrio econômico-financeiro poderá ser dispensada pela Antaq quando a alteração contratual não impactar substancialmente os resultados de exploração da instalação portuária. Em sua visão, o texto é cristalino ao mencionar que o objeto de análise para a aplicação do resultado é o VPL do fluxo de caixa descontado.

138. Adiciona que seu Despacho se deu em 10/6/2019, anterior à entrada em vigor da referida Portaria, publicada na Seção 01 do DOU em 14/8/2019, ou seja, sua atuação **não poderia ter descumprido a citada norma.**

Análise da AudPortoFerrovia

Da necessidade de novas audiências

139. Após o exame da resposta do Sr. Alber, verificou-se que lhe assistia razão quando elencou que a Portaria-MInfra 530/2019 ainda não estava em vigor quando da emissão de seu Despacho. Portanto, a utilização irregular do parágrafo único do art. 61 como fundamento para seu erro grosseiro não lhe poderia ser atribuída, tal qual afirmado na instrução de peça 240.

140. Esse fato fez a equipe reexaminar a questão e, assim, o entendimento firmado na peça 240 acerca das irregularidades presentes nesse caso foi reformado, **conforme a instrução de peça 265.**

141. Nela, resumidamente, verificou-se que a situação trazida tornaria o comportamento do Sr. Alber ainda mais reprovável. Como já mencionado de forma exaustiva na instrução de peça 240, resta claro que o citado parágrafo único da Portaria tratar-se-ia de exceção à regra geral contida no *caput* de que toda perturbação no fluxo de caixa deve sofrer o referente reequilíbrio econômico-financeiro. A regra aplicável à época do Despacho do então Superintendente, a Resolução-Antaq 3.220/2014, **não trazia exceção.** Assim, era esperado normativamente que diante de qualquer fato desequilibrador, seus procedimentos fossem efetivamente seguidos, ainda mais quando eivado de massividade notória.

142. Observe-se o que diz a norma:

Art. 9º O processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de que trata o artigo anterior será realizado de forma a neutralizar os impactos negativos ou positivos gerados especificamente pelo evento que ensejou a recomposição, considerando os dispêndios e receitas marginais e a Taxa de Desconto definida pela ANTAQ, se outra não houver sido definida no contrato de arrendamento.

§ 1º Para fins de determinação dos fluxos dos dispêndios marginais, **serão realizados estudos e utilizados critérios de mercado para estimar o valor dos investimentos e despesas resultantes do evento que deu causa à recomposição, sendo fixada uma data-base de referência da precificação dos estudos** (destaque nosso).

143. De forma a deixar mais clara a reprovabilidade da conduta do Sr. Alber, detalhou-se na instrução certas incoerências do seu Despacho em relação à Resolução-Antaq 3.220/2014.

144. Cite-se seu Despacho (peça 144):

4. Nessa linha, os efeitos negativos decorrentes da revisão do cronograma de investimentos estariam compensados em caso de correção desse desajuste, de modo que o VPL resultante desse estudo revisado passaria a ser de R\$ 92 milhões, ao passo que o VPL do EVTEA aprovado pela Antaq foi de R\$ 106 milhões. **Registre-se que esses resultados consideram que todo o restante do estudo permanece inalterado, inclusive custos, projeções de movimentação, capacidade etc.**

5. **Embora assista razão à arrendatária no que toca à existência do erro de cálculo no estudo original, é importante ponderar que o reescalonamento de investimentos pode provocar outros efeitos no fluxo de caixa projetado para o terminal, além do simples cronograma de dispêndios.**

6. Ainda quanto ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato PRES /69.97, com resultado de R\$ 92 milhões apresentado, **discordo do posicionamento técnico de que é temerária a afirmação de que o valor corresponde ao novo equilíbrio econômico-financeiro do contrato PRES/69.97.** Uma vez que se não houvesse o pedido de reescalonamento, o contrato estaria equilibrado com base na análise realizada no EVTEA ora aprovado. Assim sendo, na análise técnica mostrou evidente que os valores de VPL ficaram próximos, com a devida correção da análise outrora efetuada. Dessa forma, o contrato permanece equilibrado com base na análise do reescalonamento dos investimentos.

7. Posto isso, é de se afirmar que **o reescalonamento e o VPL apresentado corresponde ao novo equilíbrio econômico-financeiro ao contrato até que se prove o contrário, mesmo sabedor de que qualquer reescalonamento impacta na equação original com correspondente efeito nos custos, receitas e despesas do contrato** (destacamos).

145. Com base no Despacho, o então superintendente se posicionou de maneira diametralmente oposta

ao posicionamento unânime do restante da unidade técnica, de que não era possível garantir que o 7º TA representava o novo equilíbrio do contrato após o reescalonamento. **Isso porque havia sido feito de maneira *ad hoc*, mantendo fixos dados de entrada quando não deveriam e também porque a magnitude do reescalonamento recomendava a não utilização de fluxo marginal, mas novo EVTEA.**

146. Veja-se, *in verbis*, o direcionamento técnico da unidade técnica da Agência até aquele momento (peça 142, p. 4):

14. Não obstante ao resultado de R\$ 92,7 milhões apresentado, é temerária e irresponsável a afirmação de que o valor corresponde ao novo equilíbrio econômico-financeiro do contrato PRES/69.97, vez que a análise de EVTEA é composta de etapas que vão além da redistribuição de investimentos/ depreciações ao longo de um dado fluxo de caixa teórico, pois, com o reescalonamento dos investimentos há uma afetação direta nas capacidades de recepção e expedição e contêineres, o que implica dizer que as etapas da análise do EVTEA anterior ficaram prejudicadas.

Previsão Normativa	Etapas do Manual de Procedimentos para análise de EVTEA
Unificação de Contratos (Procedimentos específicos)	12º passo
D. Análise Preliminar da Viabilidade Ambiental (art. 3º, IV, Res. 3.220) / (§13, D, NT 07);	3º passo
G. Projeção do Fluxo de Carga e/ou Passageiros (art. 3º, VII, Res. 3.220) / (§13, G, NT 07)	6º passo
C. Análise da Viabilidade Técnica (art. 3º, III, Res. 3.220) / (§13, C, NT 07)	2º passo
F. Desenhos Esquemáticos (art. 3º, VI, Res. 3.220) / (§13, F, NT 07);	5º passo
E. Descrição da Estrutura Operacional (art. 3º, V, Res. 3.220) / (§13, E, NT 07)	4º passo
J. Estimativas de Preços e Tarifas (art. 3º, XII, Res. 3.220) / (§13, J, NT 07)	9º passo
B. Valor do Arrendamento (art. 3º, II, Res. 3.220) / (§13, B, NT 07);	1º passo
H. Investimentos Necessários para a Movimentação (art. 3º, VIII, Res. 3.220) / (§13, H, NT 07)	7º passo
I. Custos Estimados (art. 3º, IX, Res. 3.220) / (§13, I, NT 07);	8º passo
A. Fluxo de Caixa Contratual, Marginal e Total (art. 3º, I, Res. 3.220) / (§13, A, NT 07).	10º passo
Ampliação de Área (Procedimentos específicos)	11º passo

15. É dizer que há uma necessidade de reanálise das etapas C, F, E, J, B, H, I e A da Nota Técnica 07/ANTAQ, o que demanda um **novo EVTEA**.

16. Para além, não se admite reescalonamento e mudança no perfil de investimentos sem o correspondente efeito nos custos, receitas e despesas do empreendimento.

17. Assim, afirmar que os ajustes no fluxo de caixa total, apenas no que toca o reescalonamento e também à correção do VPL do fluxo anterior é bastante para traçar no novo equilíbrio econômico-financeiro do contrato, é tecnicamente inadmissível (negrito no original).

147. Observe-se que a norma claramente exige a realização de estudos e a utilização de critérios de mercado para estimar, por meio de fluxo de caixa marginal, o valor dos investimentos e despesas resultantes do evento desequilibrador visando à sua neutralização.

148. O Despacho em tela reconhece **expressamente** que tal exigência **não foi cumprida pelo EVTEA do reescalonamento fornecido pela arrendatária** porque manteve fixos os demais parâmetros do fluxo e logo não representava o verdadeiro impacto do reperfilamento. Veja que nesse momento concorda com o posicionamento técnico. No entanto, a partir daqui **ignora sua própria conclusão** e afirma que o VPL do 7º TA calculado em desconformidade com as normas de reequilíbrio da Agência poderia ser comparado ao VPL inicial, o qual ainda não havia sido corrigido do erro de cerca de R\$ 760 milhões, como justificativa para **reconhecer que o contrato estava equilibrado**.

149. Veja-se esse momento de sua defesa em relação à audiência promovida (peça 255, p. 4):

Em suma, o pedido de reescalonamento com novo *layout* proposto, além de permitir maior eficiência, implica na modificação dos equipamentos que originalmente seriam adquiridos e na aquisição de novos não previstos inicialmente, possibilitando a implantação de um sistema que otimizará e aumentará a capacidade de armazenagem e a velocidade de movimentação das mercadorias segundo a arrendatária interessada Santos



Brasil.

150. O próprio ouvido reconhece que o reescalonamento não foi apenas o deslocamento do investimento no tempo, mas promoveu completa mudança dos equipamentos, com grande postergação de suas obrigações contratuais originais. Por esse motivo é que o posicionamento técnico da Antaq até aquele momento foi por recomendar o reinício do procedimento de reequilíbrio e solicitar novo EVTEA com dados de entrada atuais e examiná-lo de maneira profunda, ainda que esse não fosse o procedimento formal exigido.

151. Assim, o comportamento normativamente esperado do Sr. Alber, enquanto utilizando de **diligência média** para o cargo que ocupava, era exigir o desenvolvimento de fluxo de caixa marginal do reescalonamento realizado em conformidade com as normas da Antaq visando à neutralização do evento desequilibrador extraordinário, o erro nas datas focais existente no 5º TA, tal qual exige o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014.

152. Considerando o exposto pela unidade técnica da Antaq em seus pareceres já citados, contudo, deveria ser capaz de identificar, tal qual sua equipe, que o reescalonamento alterou de forma profunda o empreendimento e que um fluxo de caixa marginal não era recomendável nessa situação. Assim, a exigência de novo EVTEA, tal qual recomendada de forma unânime pela unidade técnica da Agência, com dados de entrada atuais estaria em maior consonância com a *mens legis* do processo de reequilíbrio considerando todo o contexto de risco envolvido nessa prorrogação antecipada.

153. Como visto, sua atuação terminou por afirmar que não era necessário nem novo EVTEA, nem o desenvolvimento de fluxo marginal e nem exames posteriores por parte da Antaq, estando o contrato em sua visão perfeitamente em equilíbrio. Para chegar a essa conclusão, utilizou-se da comparação entre o VPL com erro do 5º TA e o do 7º TA, que ele mesmo reconheceu que não satisfazia as normas de reequilíbrio da Agência. Este comportamento, o qual ignorou tanto a norma cogente da própria Agência, quanto o posicionamento técnico unânime de sua equipe, **demonstra que o Sr. Alber agiu com diligência muito abaixo da média esperada para o cargo que ocupa.**

154. Resta cristalino que esse procedimento de comparação de VPLs não é compatível com o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014 nessa situação. Pertinente concluir que o procedimento de reequilíbrio do Contrato da Santos Brasil **acabou por não ocorrer** devido a ação culposa com diligência muito abaixo da média praticada pelo Sr. Alber.

155. **Logo, entende-se como erro grosseiro sua afirmação de que o VPL do 7º TA realizado em desconformidade com o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014 poderia ser utilizado como medida de comparação/vantajosidade ou ateste de equilíbrio contratual. Os demais responsáveis deveriam, caso tivessem atuado neste processo com a diligência esperada para o cargo que ocupavam, ter percebido a natureza técnica do procedimento de comparação de VPLs nessa situação e sua incompatibilidade normativa.**

156. Resta inequívoco que o presente processo trata de dois erros grosseiros, o primeiro pela interpretação errônea com demonstração de imperícia do parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019, praticados pelo Sr. Francisval e pelo Sr. Adalberto, e o segundo pela omissão grave no descumprimento do § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014, cometido pelos três agentes públicos.

157. Observe-se que a audiência encaminhada exigiu razões de justificativa apenas do primeiro erro grosseiro. Ou seja, formalmente, os defendentes não foram ouvidos acerca do segundo, o que impediria, pelo devido processo legal, que a possibilidade de responsabilização fosse examinada naquele momento.

158. Outro entendimento da equipe que foi alterado na instrução de peça 265 em relação à peça 240 é acerca da conduta dos defendentes. Naquele momento, foi externado que a atuação dos agentes teria características dolosas voltadas ao dolo eventual, ou seja, quando se assume o risco de produzir a irregularidade. No entanto, é preciso concordar com os ouvidos de que sua atuação neste processo não apresenta, de fato, nenhum resquício dessa noção, justamente porque não consta dos autos nenhum indício nesse sentido e o dolo deve ser comprovado.

159. A conduta dos três agentes envolvidos, portanto, caracterizar-se-ia como eivada de culpa grave pela omissão diante da infração direta ao § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014. Em relação ao Sr. Francisval e ao Sr. Adalberto, adicione-se culpa grave também pela imperícia na interpretação equivocada do parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019.

160. Foram mantidos os demais entendimentos em relação aos três agentes, isto é, não era possível observar a boa-fé objetiva de suas ações; seu posicionamento formal no processo ocorreu em inobservância à manifestação técnica prevalente; e, por essa razão, possuíam consciência da ilicitude. Portanto, foi proposta a renovação da audiência para o Sr. Alber e a realização de nova audiência para o Sr. Francisval e Sr. Adalberto



acerca do descumprimento da norma da Antaq, de forma a bem cumprir o Despacho do Ministro Relator de peça 246.

161. Assim, foram emitidas novas audiências.

162. Para facilitação da leitura, optou-se por trazer nesse momento a nova resposta do Sr. Alber e, após, o exame das duas audiências em conjunto. Em seguida, serão trazidas tanto para o Sr. Francisval quanto para o Sr. Adalberto os relatos de suas duas respostas e respectivas análises.

Razões de justificativa apresentadas por Alber Furtado de Vasconcelos Neto em relação às irregularidades dispostas no Ofício 20.804/2025-TCU/Seproc, de 9/6/2025, peça 271

163. Por meio do ofício acostado à peça 271, foi realizada a audiência do Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto por ter elaborado o Despacho de 10/6/2019 no Processo 50300.010320/2016-37 (peça 144), enquanto Superintendente de Outorgas da Antaq à época, para caracterizar o Contrato PRES 69/1997 como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, utilizando comparação desarrazoada entre o Valor Presente Líquido (VPL) com erro material do 5º Termo Aditivo e o VPL do reescalonamento promovido pelo 7º Termo Aditivo para justificar a desnecessidade de sua reanálise e a marginalidade das alterações, em clara afronta ao § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014, configurando-se como erro grosseiro.

164. Sua resposta encontra-se na peça 275. De maneira geral, ratifica o entendimento firmado na resposta anterior, de peça 255. O ouvido defende, inicialmente, que a correção do erro identificado no fluxo de caixa do EVTEA aprovado no âmbito do 5º Termo Aditivo decorreu de mero equívoco de fórmulas, restrito às datas focais utilizadas para o desconto dos fluxos de caixa marginais. Trata-se, portanto, de erro material, sem qualquer relação com alteração de premissas econômicas, operacionais ou contratuais.

165. Destaca que a adoção de providências para correção desse erro não guarda qualquer natureza de reequilíbrio econômico-financeiro, tampouco poderia ser confundida com evento capaz de ensejar a elaboração de novo EVTEA. Ao contrário, o que se teria buscado foi, tão somente, sanear a distorção matemática identificada, sem promover qualquer revisão das bases econômicas previamente pactuadas e validadas.

166. Aduz que não se pode aplicar automaticamente o § 1º do art. 9º da revogada Resolução-Antaq 3.220/2014 sem análise da materialidade e da natureza do evento, considerando que pela lógica do dispositivo ele não deveria ser aplicado em situações de mera reorganização operacional ou de correção de erro material. Ressalta também o art. 7º da Resolução-Antaq 3.220/2014, o qual afirma estar mantido o equilíbrio econômico-financeiro sempre que for comprovado o atendimento às condições estabelecidas no contrato e mantida a alocação de riscos nele estabelecida.

167. Salaria que na avaliação econômica do reescalonamento a metodologia aplicada foi a comparação dos VPLs do cenário originalmente aprovado com aquele resultante do reescalonamento, procedimento que seria expressamente admitido pelo Manual de Análise de EVTEA da Antaq nas situações em que não se verifica impacto substancial no equilíbrio econômico-financeiro do contrato (p. 11 do manual).

168. Elenca que a decisão técnica proferida buscou evitar o que se denomina na literatura regulatória de ‘revisões regressivas’, isto é, o risco de gerar instabilidade contratual por meio de reavaliações constantes e sucessivas de parâmetros já consolidados, com prejuízo à segurança jurídica dos contratos.

169. Em sua visão, a adoção de procedimento que envolvesse a revisão completa dos parâmetros do EVTEA, tais como demanda, receitas e custos, traria riscos à estabilidade econômica e jurídica do contrato. Isso porque ao se projetar novo estudo anos após a celebração do termo aditivo, seriam inevitavelmente capturadas alterações conjunturais do mercado, que em nada guardam relação com o equilíbrio originalmente pactuado.

170. Entre tais alterações, o ouvido destaca: a entrada em operação de terminais concorrentes (a BTP concluiu suas obras em 2013/2014 e entrou em plena operação a partir de 2015/2016, a DPworld concluiu suas obras em 2014 e em 2015 estava operacional); bem como variações na dinâmica de mercado, nas flutuações macroeconômicas e nas mudanças tecnológicas que poderiam impactar de forma artificial as projeções de receita e demanda. Tal reavaliação, longe de refletir o real equilíbrio do contrato, resultaria na imposição de riscos que não foram alocados nem ao Poder Concedente, nem ao arrendatário no momento da formalização do aditivo.

171. Ressalta também que à época dos fatos não havia norma específica que disciplinasse de forma detalhada o procedimento de reescalonamento de investimentos em contratos portuários, este tendo sido o primeiro.

172. Assim, aduz que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6.421/DF, consolidou o entendimento de que não se pode imputar responsabilidade ao gestor público pela mera adoção de juízo técnico, salvo quando caracterizado erro grosseiro. Elenca também que o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente decidido que para que se configure erro grosseiro não basta a existência de divergência



interpretativa ou de resultado considerado *a posteriori* inadequado, sendo imprescindível a demonstração de conduta que se afaste, de maneira evidente, dos padrões de razoabilidade, prudência e diligência esperados de um gestor médio. Menciona também que é preciso considerar os obstáculos e dificuldade reais dos gestores.

173. Defende que se estaria buscando impor nesse momento de forma retroativa obrigação regulatória inexistente à época, o que contraria os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, como também afrontaria diretamente o comando legal expresso no art. 22 da LINDB.

174. Aduz que a própria auditoria não logrou êxito em individualizar quais seriam os parâmetros supostamente subdimensionados, tampouco em quantificar os efeitos desse alegado vício sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Entende, portanto, genérica tal alegação, dissociada de qualquer demonstração objetiva, o que, por si só, afastaria sua aptidão para sustentar qualquer juízo de responsabilização.

175. Informa que os dados objetivos colhidos durante a execução do contrato demonstrariam não haver subdimensionamento, na medida em que os investimentos realizados até o ano de 2023 superaram os originalmente previstos, os volumes efetivos de movimentação e de arrecadação decorrente do contrato também superaram as projeções inicialmente consideradas no EVTEA.

Análise da AudPortoFerrovia

176. Nota-se que não são trazidos fatos novos em relação ao *core* da irregularidade alvo das audiências promovidas, qual seja, a atuação no sentido de caracterizar o Contrato PRES 69/1997 como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, utilizando comparação desarrazoada entre o VPL com erro material do 5º Termo Aditivo e o VPL do reescalonamento promovido pelo 7º Termo Aditivo para justificar a desnecessidade de sua reanálise e a marginalidade das alterações, desrespeitando as normas à época aplicáveis e utilizando para tanto argumentos caracterizados como grosseiros considerando o conhecimento técnico que o cargo exigia e que o próprio ouvido afirma em sua resposta possuir.

177. O Sr. Alber apresenta os mesmos argumentos contidos em seu Despacho de maneira mais detalhada, mas sem acrescentar algo que possa justificar a plausibilidade de seu raciocínio.

178. As contradições em sua atuação como Superintendente nesse processo significam tanto ignorar norma cogente expressa quanto a utilização de VPL reconhecido pelo próprio defendente como incorreto. Após, ainda o utiliza em comparação matemática facilmente identificável como atécnica com outro VPL equivocado, aquele em que ainda existia o erro.

179. Sobre sua defesa, soa exagerado classificar o exame do EVTEA do 7º TA como revisão regressiva, considerando que se está diante de reequilíbrio por fato único, a existência de erro nas datas focais, ou seja, não caracterizaria situação recorrente.

180. De igual forma, qualificar negativamente a exigência de novo EVTEA como a imposição de riscos não assumidos originalmente não condiz com a melhor gestão da infraestrutura pública, conforme exige a Lei 10.233/2001. Ressalte-se que a prorrogação antecipada visa justamente garantir maior atualidade ao contrato, até por isso exige-se a confecção de EVTEA robusto.

181. Outra função dessa exigência, conceitualmente, é dotar a Administração Pública de melhores informações na hora de negociar investimentos ou benefícios ao setor que não estariam originalmente no termo com o parceiro privado. Uma das grandes vantagens da prorrogação antecipada seria justamente incluir nos contratos as práticas regulatórias mais atuais.

182. Nesse contexto, o argumento do ouvido parece tentar convencer de que manter os contratos o mais rígido e próximo do original seria ideal em detrimento de buscar maior atualidade, o que termina por descaracterizar tanto o instituto da prorrogação antecipada quanto do próprio reequilíbrio.

183. Outro argumento que não deve prosperar é que o exame do fluxo do 7º TA seria impor obrigação regulatória inexistente à época. Ora, como visto anteriormente, o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.220/2014 era claro no sentido de que diante de fatos desequilibradores seria necessário realizar estudos aptos a estimar seu real impacto, o que o próprio defendente reconhece que não foi alcançado com o EVTEA do 7º TA. Esta inclusive era a orientação dos pareceres técnicos da Antaq que antecederam o despacho do então superintendente.

184. Em relação à ausência de prejuízo para Administração Pública, é necessário tecer algumas ressalvas e relembrar alguns conceitos já explanados na instrução de peça 240 e trazidos anteriormente.

185. Os indícios de subdimensionamento no fluxo de caixa do 7º TA trazidos na instrução de peça 184 e os quais se ratificam nesse momento não estão sendo utilizados como critérios para definir a atuação dos ouvidos como erro grosseiro. Este, é caracterizado pela argumentação com severas incoerências jurídicas e econômico-financeiras que levaram a Antaq a decidir que não era necessário avaliar, à época, o referido fluxo

de caixa.

186. Se os indícios de fato ocorreram, **não foi devidamente examinado pela Antaq conforme exige suas normas**. Isso quer dizer que não é possível afirmar de forma categórica que o contrato está equilibrado e que o EVTEA foi o mais vantajoso possível. Se de fato ele está equilibrado seria ‘mera sorte’, isto é, não foi devido à atuação técnico-regulatória da Antaq.

187. Aqui está o cerne da atuação temerária levada a efeito pelos ouvidos.

188. Ao negarem o devido exame pela Agência do citado fluxo de caixa, **terminaram por colocar a Administração Pública em extremo risco de forma desnecessária**, justamente por aceitar como vantajoso e equilibrado sem quaisquer estudos EVTEA que sabiam de antemão não ter sido feito da maneira correta e que originalmente foi examinado apenas de forma qualitativa e com excesso de informalismo pela área técnica da Agência quando da celebração do 5º termo aditivo, conforme consignado no item 9.5.4 do Acórdão 2.200/2015-TCU-Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes. Mesmo diante disso, agiram de forma a desqualificar suas próprias normas, as quais conheciam o teor, e buscar de maneira incoerente caracterizar como pouco material erro de cerca de R\$ 760 milhões.

189. No sentido de atenuar essa atuação grosseira realizada em 2019, foi emitida a Nota Técnica 9/2024/GPO/SOG, de 24/1/2024 (peça 230), onde foram trazidos os dados reais de execução do contrato da Santos Brasil até 2022, demonstrando que foi investido mais, arrecadado mais e movimentado mais que o previsto no EVTEA, conforme a figura abaixo:

Tabela 1: Comparativo entre a arrecadação da AP com as operações do Tecon e projetada no 5ºTA (em R\$ milhões)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Arrecadação esperada	87,2	85,3	84,4	84,9	85,4	85,4	85,4	88,2	94,0
Arrecadação efetiva	101,5	103,8	112,2	105,6	113,1	121,6	114,7	131,2	181,9

Tabela 3: Comparação de movimentação esperada e real do TECON (em mil box/ano)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Projeção 5º TA	751,6	669,3	715,3	761,8	816,9	903,5	960,9	1.027,4
Projeção 7º TA	751,6	669,3	715,3	761,8	761,8	761,8	816,9	828,2
Movimentação efetiva	837,9	915,5	821,4	884,5	976,7	908,4	1.103,3	1.094,4

Fonte: peça 230, p. 2.

190. Baseado nesses dados, o Sr. Alber defende que sua atuação ‘resultou na proteção de eventuais prejuízos ao interesse público’. A Nota também apresenta simulações realizadas pela Santos Brasil não validadas pela equipe técnica da Antaq de que a realização de novo EVTEA seria prejudicial para a Administração Pública.

191. No entanto, tais dados parecem contraditórios. Se a execução de fato está superior ao esperado, as simulações da Santos Brasil podem estar equivocadas. De qualquer maneira, em exame expedito, a partir do momento que a arrendatária promoveu investimentos robustos em qualidade, como foi feito, espera-se que movimento mais e, por conseguinte, arrecade mais.

192. Contudo, não se deve esquecer que essa execução já incorpora os efeitos da entrada da DPW e da BTP no mercado e que o EVTEA original desconsiderava. A Santos Brasil está movimentando mais e arrecadando mais em cenário que segundo os ouvidos traria prejuízos significativos caso fosse exigido novo EVTEA. Uma hipótese para esse fato seria o subdimensionamento da demanda no fluxo original, constante do 5º TA, e simplesmente carregado ao 7º TA.

193. Aqui, é preciso ressaltar outro aspecto da atuação irregular com erro grosseiro dos ouvidos. Todos assumiram que a entrada da DPW e da BTP seria indício suficiente da desnecessidade de serem realizados estudos técnicos e profundos sobre o reequilíbrio. Eles agiram com a certeza de que a exigência de novo EVTEA seria prejudicial à Administração Pública.

194. Essa conclusão não poderia ser alcançada sem os estudos robustos exigidos pelo § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.220/2014. Assim, note-se que além dos erros grosseiros já comentados, os ouvidos agiram com base em dados não comprovados, na sensação de uma situação, em detrimento de suas próprias normas e competências e em detrimento das próprias exigências que seus cargos exigiam.

195. Ressalte-se que tal atuação deficiente ainda ocorreu em caso que não se classifica, sob nenhum



critério, como marginal, pois previa bilhões de reais em receitas, e que tinha sido examinado originalmente pela Antaq apenas de maneira qualitativa, conforme ressaltado anteriormente.

196. Note-se que o Sr. Alber defende categoricamente o equilíbrio do 5º TA, mas a verdade é que o exame qualitativo realizado atualmente pela Agência nesse tipo de EVTEA não garante tecnicamente essa condição. Esta Unidade de Auditoria Especializada já confirmou esse fato em diversas ocasiões, inclusive nesse mesmo processo, como elencado nas instruções anteriores.

197. **A utilização da sistemática de análise qualitativa de EVTEAs pela Antaq em processos de prorrogação antecipada, especialmente os de grande porte como o ora em exame, importam em alto risco de resultar em dilatações menos vantajosas do que poderiam gerar, o que significaria a geração de menos recursos públicos, que poderiam ser destinados para mais investimentos e, consequentemente, para obtenção de maior capacidade de movimentação portuária.**

198. O próprio ouvido reconheceu que o erro de cerca de R\$ 760 milhões no fluxo do 5º TA só foi descoberto em razão do pedido de reescalonamento. Ou seja, apenas porque essa medida era necessária não só para corrigir o próprio erro, mas para tornar mais crível o projeto de prorrogação, que segundo o próprio arrendatário acabara por prever de forma imediata a aquisição de diversos equipamentos que não seriam necessários frente a demanda esperada.

199. Veja que sobreinvestir no EVTEA configura comportamento esperado dos arrendatários, porque se traduz na redução do VPL e, eventualmente, na internalização em lucro de toda a economia que o contratante conseguir obter na realização desses investimentos. Por essa razão é que deve o Poder Público avaliar com cuidado esse tipo de estudo, procurando por esse tipo de efeito, o que, como mencionado, não ocorre atualmente e efetivamente não ocorreu na aprovação do 5º TA por meio da Resolução-Antaq 3.598/2014.

200. Mas esse caso mostra indício claro de que o arrojamento em excesso da proposta da Santos Brasil se tornaria um problema ao próprio arrendatário no decorrer do tempo. Tanto isso é verdade que a correção do erro mostrou que o verdadeiro VPL do projeto seria cerca de R\$ 651 milhões negativos, no qual não haveria reescalonamento e todos os investimentos estavam previstos para ocorrer ainda durante a vigência original do contrato.

201. **Fere o bom senso mínimo que o VPL do 5º TA com erro, de cerca de R\$ 106 milhões, representaria a avença em equilíbrio.** Tal valor não deve ser utilizado nem como comparação, nem como medida de vantajosidade para essa prorrogação, conforme já defendido na instrução anterior. Se este fluxo de fato representasse o que buscavam as partes no momento inicial do termo, não haveria necessidade do reescalonamento.

202. A Administração poderia exigir da Santos Brasil a execução do contrato da forma como assinado. No entanto, embora pareça vantajoso pela quantidade de investimentos imediatos que seriam feitos, forçar a execução de empreendimento com VPL tão negativo após a descoberta de erro significativo sem dúvida poderia ser questionado em termos de enriquecimento ilícito pelo Poder Público.

203. Nesse contexto, entende-se como grosseira a afirmação do Sr. Alber de que o 5º TA estaria em equilíbrio e que o erro não teria alterado a matriz de riscos do contrato. Também escapa ao mínimo de diligência esperado para o gestor sua defesa de que tal VPL poderia ser utilizado como medida de comparação, bem como sua tentativa de não classificar o erro como fato extraordinário que tornou difícil ou impossível o cumprimento do contrato por uma das partes e que, logo, recomendava o termo a processo de reequilíbrio observando-se todo o teor da Resolução-Antaq 3.320/2014, aplicável à época.

204. É preciso chamar a atenção, mais uma vez, que a dilatação em tela efetivamente confirma os riscos graves elencados por esta Unidade Técnica em outros processos. De que o sistema de exame qualitativo de EVTEAs da Antaq, pelo menos para terminais de grande porte com quantidade robusta de investimentos, tal qual o caso em tela, elevam sobremaneira o risco a que estão naturalmente submetidos, até porque não passam pela contestação de uma licitação.

205. A título de exemplo, imagine-se a situação reversa, de que o fluxo contivesse erro e/ou sobreinvestimentos na ordem de apenas 30% do caso em tela, cerca de R\$ 230 milhões, em favor da arrendatária, reduzindo o VPL e a outorga. Nesse cenário, a contratante não forçaria a Antaq a analisar de forma mais aprofundada o EVTEA por meio de reescalonamento, como ocorreu aqui.

206. São recursos significativos que seriam basicamente internalizados pelo contratante, deixando de ser utilizados para fins públicos. Lembre-se que esse tipo de processo não passaria pela concorrência de uma licitação, a qual poderia pela competição capturar algo desse excesso em prol do Poder Público, tampouco pelo escrutínio da consulta pública, em que tais vícios poderiam ser levantados.

207. Embora o terminal aparentemente não necessitasse de mais investimentos imediatos, tais valores



poderiam ser utilizados para investir em obras de interesse do Porto de Santos, o que incrementaria o setor de maneira premente.

208. É importante ao avaliar a conduta do ouvido considerar que se está diante do maior ativo portuário federal, o Porto de Santos, na prorrogação antecipada do tipo de operação mais rentável do setor portuário, contêineres, ocorrendo em um dos maiores terminais do Brasil.

209. Qualquer prejuízo aqui, na forma de dilação menos rentável do que poderia ocorrer devido ao exame menos cuidadoso da Antaq, por culpa do ouvido, pode resultar em cifras altas.

210. No entanto, dois aspectos devem ser ressaltados novamente: Primeiro, **não é possível no caso concreto atestar de maneira objetiva as condições de equilíbrio do contrato** da Santos Brasil. Ou seja, não se pode afirmar objetivamente se houve prejuízo ao interesse público devido à atuação pouco zelosa do então Superintendente, e, caso existente, sua quantidade. E isso se deve em grande medida ao seu Despacho, **que se manifestou para impedir que fossem adotados procedimentos técnicos e legais com esse objetivo**.

211. Segundo, apesar de os indícios de subdimensionamento poderem como hipótese indicar eventual menor vantajosidade da prorrogação como prejuízo ao interesse público, esse atributo **não** significa dano ao erário para efeitos do art. 57 da Lei 8.443/1993. Reequilíbrios contratuais envolvem renegociação de termos contratuais e o poder de disponibilidade do interesse público por parte da Administração. Qualificar eventual negociação a menor como dano não seria apenas juridicamente incorreto, mas também mandaria incentivo perverso para gestores públicos de que poderiam ser responsabilizados em débito diante de fatos jurídicos e naturais envolvendo a mutabilidade esperada de termos de longa duração, inclusive daqueles que não estão no controle das partes, o que poderia levar até ao desuso do instituto do reequilíbrio.

212. Obviamente, circunstâncias extremas tais como dolo, corrupção e fraude invertem essa lógica. Neste caso, o processo perde a característica de negociação técnica de vantajosidade de um reequilíbrio e se transforma no cometimento de crime visando causar prejuízo financeiro ao Poder Público, situação que, é bom ressaltar, **não se verifica dos presentes autos para nenhum dos ouvidos**.

213. Por esse prisma, a vantajosidade a ser verificada neste processo e que os ouvidos com suas condutas negligentes impediram de ser realizada não é em relação ao 5º TA (corrigido ou não o erro) ou ao 7º TA (nascido de procedimento irregular), mas de que o necessário reescalonamento fosse levado ao início da análise pelo Poder Público na época. Em tempo, que tivesse sido elaborado novo EVTEA com marcos atuais e compatibilizado com o planejamento portuário mais atual, de forma que fosse possível observar de maneira técnica, objetiva e conforme as normas que atende aos anseios da Administração e não apenas à correção de erro que desfavorece a arrendatária.

214. Dessa forma, para efeitos do Memorando-Circular-Segecex 33/2014, e para tornar mais escoreita tecnicamente a caracterização do ilícito, passa-se a qualificar seus elementos típicos de maneira expressa.

215. Para que o fato seja punível, devem estar caracterizados os seguintes pressupostos: (a) identificação do fato punível e qualificação do agente; (b) conduta comissiva ou omissiva e antijurídica, perfeitamente individualizada; (c) resultado, ou seja, existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual ou, ainda, a desatendimento ou descumprimento de determinação desta Corte de Contas; (d) nexo de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; e (e) dolo ou culpa, em sentido amplo, do agente.

216. Por sua vez, a culpabilidade compõe a estrutura da irregularidade e consiste: (a) na existência ou não de excludentes; (b) no juízo de reprovabilidade extraído da análise de como os agentes se posicionaram e contribuíram para o fato, pois não há irregularidade sem reprovação.

217. A instrução de peça 240 caracterizou a conduta do ouvido como dolosa, com características de dolo eventual, quando se corre o risco de produzir o resultado irregular. Considerando a defesa apresentada, bem como a sistemática de responsabilização do Tribunal, deve-se concordar com o defendente para afastar a identificação de qualquer resquício de dolo em sua conduta. **No entanto, a leitura dos fatos permite caracterizar sua atuação como comissiva, eivada de culpa grave, pela significativa imperícia e omissão diante da infração direta ao § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014.**

218. Como já ressaltado, o nexo de causalidade é o seu Despacho, colacionado à peça 144, no qual é manifestada expressamente sua conduta, sendo primordial para o resultado, o descumprimento da norma e o reconhecimento do equilíbrio do contrato da Santos Brasil pela Antaq no Acórdão 110/2019.

219. Como exposto, sua conduta demonstrou o conhecimento da norma infringida, já que terminou por ignorar em seu Despacho apenas a parte dela que seria antagônica ao seu posicionamento. Além disso, atuou de forma contrária aos demais posicionamentos técnicos unânimes, aduzindo justificativa com nível elevado de incoerência. Sobre isso, importante citar de maneira literal o precedente a seguir, constante do Acórdão 1.264/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes:



Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.

220. Veja-se que no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal terminou por lançar as bases pelas quais o erro grosseiro está sendo observado pela jurisprudência mais dominante da Corte:

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *'que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio'* (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

(...)

84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal, *'culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam'* (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a culpa grave é *'a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis'*. (PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72).

221. Por todo esse contexto, mesmo que o Sr. Alber tivesse atuado com diligência abaixo da normal, com nível de atenção aquém do ordinário considerando as circunstâncias e fatos do processo, especialmente por seu currículo e cargo que ocupavam à época, teria concluído pela irregularidade e pela falta de técnica de seu posicionamento. Até porque seu curto Despacho trouxe divergência diametralmente oposta ao que até então era entendimento unânime da área técnica e, como visto, sem rebater de maneira razoável seus pontos.

222. Logo, não é possível no caso concreto observar sua boa-fé, conforme ensina a jurisprudência desta Corte. *In verbis*:

No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente. (Acórdão 8.987/2018-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues); e

A boa-fé do responsável deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente (Acórdão 1.157/2008-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman).

223. Embora diversas questões tratadas em processo de reequilíbrio sejam de fato complexas, como afirma o ouvido, deve-se ressaltar que as irregularidades discutidas nesse momento, constantes de seu Despacho, não apresentam tal característica. A comparação de VPLs por ele realizada seria identificável como equivocada até por técnicos inexperientes, dado o alto nível de incongruência matemática envolvida. Fora a clareza da norma arguida nesta instrução como descumprida por ele.

224. O fato é que o então Superintendente caso tivesse sido minimamente diligente, diante dos fatos deste processo, teria procurado investigar de maneira aprofundada as condições de equilíbrio do contrato, mesmo que não fosse, como visto, sua obrigação legal fazê-lo. Até para embasar de forma apropriada o grau de vantajosidade desse novo acordo proposto pela arrendatária em vez de simplesmente concordar com o EVTEA elaborado pelo contratante, mesmo reconhecendo os erros em sua confecção e ignorando o teor cristalino da norma aplicável.

225. Assim, trata-se de conduta que se afasta de maneira evidente dos padrões de razoabilidade,



prudência e diligência esperados de um gestor médio.

226. Isso efetivamente caracteriza sua atuação como erro grosseiro, denotando a existência de culpa grave, tal qual exige o § 1º do art. 12 do Decreto 9.830/2019, que regulamentou o Decreto-Lei 4.657/1942, *ipsis litteris*: ‘Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia’.

227. Exatamente porque ausente a boa-fé, por ter emitido Despacho contrário à posição técnica prevalente apresentando argumentos técnicos incoerentes e com consciência da ilicitude ao ignorar deliberadamente norma expressa mesmo atestando conhecê-la, não se observam excludentes de culpabilidade em sua conduta.

228. Portanto, além do raciocínio com grave atecnia, note que suas consequências resultam em desrespeito flagrante às próprias competências regulatórias da Antaq previstas no art. 20, inciso II, alínea ‘b’, da Lei 10.233/2001, especialmente de regular as atividades de prestação de serviços transportes exercidas por terceiros com vistas a harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos das arrendatárias e dos usuários.

229. Por fim, ressalte-se que as jurisprudências desta Corte apresentadas como fundamentação na resposta da primeira audiência mostraram-se inadequadas ao tema que buscavam provar, fragilizando ainda mais as razões de justificativa em comento.

230. **Diante do exposto, sugere-se, na forma da proposta de encaminhamento, rejeitar as razões de justificativas apontadas pelo Sr. Alber, aplicando-lhe como sanção a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.**

Razões de justificativa apresentadas por Francisval Dias Mendes em relação às irregularidades dispostas no Ofício 53.393/2024-TCU/Seproc, peça 250

231. Por meio do ofício acostado à peça 250, foi realizada a audiência do Sr. Francisval Dias Mendes por ter elaborado o voto líder no Acórdão-Antaq 110/2019 (peça 147), enquanto Diretor da Antaq à época, para caracterizar o Contrato PRES 69/1997 como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, utilizando comparação desarrazoada entre o VPL com erro material do 5º Termo Aditivo e o VPL do reescalonamento promovido pelo 7º Termo Aditivo para justificar a desnecessidade de sua reanálise e a marginalidade das alterações, em clara afronta ao art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019, configurando-se como erro grosseiro.

232. Sua resposta encontra-se acostada à peça 263. Inicia informando que as análises conduzidas pela Antaq com relação ao Contrato PRES 69/1997 e que culminaram no Acórdão 110/2019 decorreram de solicitação feita pelo então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) para a Agência examinar dois pontos atinentes ao referido termo: (i) se os valores apresentados no projeto executivo eram aderentes ao EVTEA aprovado para fins de prorrogação antecipada do Contrato (conforme Resolução-Antaq 3.598/2014) formalizada no 5º TA; e (ii) se o reperfilamento proposto no projeto executivo mantém a equação econômico-financeira do Contrato em equilíbrio.

233. Esclarece que em 2017, enquanto a Antaq analisava o projeto executivo atinente ao 5º TA, a Arrendatária pleiteou ao MTPA a reorganização do cronograma de investimentos que fora pactuado no referido instrumento. Foram analisados o reescalonamento dos investimentos e sua aderência ao EVTEA aprovado no 5º TA, bem como a necessidade de correção do cálculo do referido estudo porque as datas-base dos fluxos de caixa marginais da expansão estavam referenciadas nos anos de 2007 e 2015, enquanto o fluxo de caixa total estava referenciado no ano de 2022.

234. Aduz que a relevância de tal fato seria inquestionável e foi devidamente registrada e considerada no voto proferido pelo Peticionante. Com a identificação do erro, infere que duas ações tomadas em conjunto poderiam resolver o problema: trazer todos os valores a uma mesma data-base e reescalonar os investimentos originalmente pactuados.

235. Alega que estas foram as questões enfrentadas pela Diretoria da Antaq depois das análises conduzidas pela Superintendência de Outorgas e pela então Gerência de Portos Organizados (como denominada à época). Afirma que os três órgãos da Agência envolvidos no tema concordaram que a necessidade de correção do erro (ajuste nas datas-base) era inquestionável, dada sua importância para a sequência do Contrato.

236. Informa que com a correção das fórmulas para aplicar como data-base o ano de 2022 para todos os valores dos fluxos de caixa, chegou-se a VPL negativo, no montante de -R\$ 651.100.984,88. Contudo, a análise referente à correção do erro foi realizada em conjunto com o reescalonamento de investimentos que já era objeto de apreciação do Poder Concedente e da Antaq, de forma que o valor analisado no âmbito da Agência foi o VPL resultante de R\$ 92.733.397,22, bastante próximo do VPL positivo considerado para o 5º TA, na grandeza de R\$ 106 milhões.

237. Afirma, portanto, que uma vez que o reescalonamento foi feito considerando a prévia correção dos

dados estimados no VPL, não entende ter havido alteração substancial no equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou na sua viabilidade, tampouco na geração de impacto substancial nos resultados da exploração da instalação portuária.

238. Destaca que o erro material constante dos dados adotados no cálculo do fluxo de caixa do projeto só foi identificado em razão da análise conduzida com relação ao reescalonamento dos investimentos, com o exame do projeto original e das alterações que deveriam ser realizadas para compatibilizá-lo com o novo plano de investimentos.

239. Aduz que quando da prolação do Acórdão-Antaq 110/2019, a Diretoria da Autarquia estava diante de duas opiniões técnicas válidas contidas nos autos do Processo 50300.010320/2016-37. 34. De um lado, o entendimento preliminar da setorial técnica, a Gerência de Portos Organizados, de que o reescalonamento dos investimentos deveria ser alvo de novo EVTEA para reequilibrar o contrato e, de outro lado, o posicionamento da Superintendência de Outorgas, de que a correção do erro material somada ao reescalonamento dos investimentos implica concluir que ‘o contrato permanece equilibrado com base na análise do reescalonamento dos investimentos’.

240. Explica que na ocasião da reunião 468ª da Diretoria da Antaq, os três Diretores concordaram (i) pela aprovação do novo projeto executivo submetido pela Arrendatária; (ii) a adequação do reperfilamento dos investimentos; e (iii) que é possível a correção do erro material de pronto, com os ajustes aos cálculos matemáticos que compõem as fórmulas dos fluxos de caixa do projeto, sem maiores implicações processuais com relação a esse evento, considerado por todos como fato novo para os autos. O ponto de discordância referiu-se a ser ou não necessária a elaboração de novo EVTEA diante dos novos investimentos aprovados para o Contrato PRES 69/1997.

241. Defende que o VPL corrigido afasta qualquer questionamento de eventual vantajosidade conferida à Arrendatária com o novo projeto executivo. Em sua visão, a correção do erro material por si só poderia dar ensejo a revisão do projeto executivo e repactuação dos investimentos, o que aconteceu em alinhamento com o interesse público. A combinação de ambos preservaria o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, mantendo a sua eficácia, sem a necessidade de ser apresentado novo EVTEA.

242. Atesta que este posicionamento encontra respaldo, primeiro, na análise e conclusão técnicas conduzida pela Superintendência de Outorgas; segundo, na análise conduzida pelo próprio peticionante, sopesando os fatos do caso, as conclusões técnicas constantes dos autos do Processo 50300.010320/2016-37 e os aspectos jurídicos relevantes; e, terceiro, na interpretação e aplicação dos dispositivos legais atinentes à questão.

243. Quanto às conclusões da Superintendência de Outorgas, afirma que houve o reconhecimento de que ‘o reescalonamento de investimentos pode provocar outros efeitos no fluxo de caixa projetado para o terminal, além do simples cronograma de dispêndios’, o que entende estar de acordo com a correção do erro material nos cálculos dos fluxos de caixa, corroborando a conclusão do Superintendente de que o equilíbrio do contrato fora preservado.

244. Infere, assim, que não se faz necessária a reavaliação de EVTEA já aprovado e que deu ensejo a termo aditivo já firmado e em curso, considerando parâmetros inclusive temporais diversos daqueles dos elementos então avaliados, quando há demonstrações matemáticas de que o equilíbrio econômico-financeiro não foi modificado por eventos posteriores, considerando que é o VPL que indica o equilíbrio da equação econômico-financeira do contrato.

245. Elenca que se fosse legalmente mandatório o caminho pela revisão do EVTEA, tal conduta teria de ser aplicada a todo contrato de arrendamento em intervalos periódicos, o que seria incompatível e incoerente com a segurança jurídica, bem como também ofenderia os princípios constitucionais da razoabilidade, da eficiência e da economia e da celeridade processuais.

246. Aduz que o art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019 corroboraria esta visão. A previsão regulatória não disporia que qualquer alteração de VPL deveria implicar, obrigatoriamente, a análise de reequilíbrio econômico-financeiro, mas que a Antaq, dentro da esfera de poder discricionário, deve identificar se a alteração contratual impactou substancialmente os resultados da exploração da instalação portuária. Entende que os elementos técnicos demonstraram que o VPL revisado do Contrato PRES 69/1997 converge para o resultado da exploração portuária considerado na matriz de riscos quando da formalização do 5º TA.

247. Acrescenta que a própria norma da Antaq vigente à época do referido Acórdão, a Resolução 3.220/2014, especificamente em seu artigo 9º, trata o processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro como o mecanismo apto a ‘neutralizar os impactos negativos ou positivos gerados especificamente pelo evento que ensejou a recomposição (...)’.



248. Acerca de sua conduta, esclarece que seu posicionamento no processo não seria totalmente dependente e decorrente do Despacho proferido pela Superintendência de Outorgas. Elenca que foi necessário extenso trabalho de análise dos aspectos técnicos para além daquilo que fora registrado nos documentos proferidos nos autos.

249. Explica que no contexto jurídico, a palavra dolo é aplicada quando há intenção em causar dano a alguém ou a algo, por ação ou omissão. Assim, discorda que teria agido com a intenção de gerar dano ou de provocar favorecimento à parte privada do Contrato.

250. Esclarece que a presunção de boa-fé é princípio geral de direito e decorrência prática direta deste princípio é de que a má-fé jamais poderá ser presumida, dependendo de prova suficiente o afastamento dessa presunção, conforme o Tema Repetitivo 243 do Superior Tribunal de Justiça (STJ): ‘A presunção de boa-fé é princípio geral de direito universalmente aceito, sendo milenar parêmia: a boa-fé se presume; a má-fé se prova.

251. Explicita que a ocorrência de ‘erro grosseiro’ e ‘culpa grave’ são identificáveis no caso concreto quando presente provas de que o gestor incorreu em falha grave nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções. Entende que a existência de resultado negativo, que em sua visão não ocorreu nesse caso, por si só não é suficiente para classificar tal conduta como dolosa, culpa grave ou erro grosseiro. Seria necessária avaliação com respaldo probatório do elemento subjetivo da ação, o que não estaria devidamente demonstrado nestes autos.

252. Por fim, elenca que o art. 28 da LINDB é regulado pelo Decreto 9.830/2019, cujo artigo 12 seria categórico quanto à necessidade de comprovação de dolo ou erro grosseiro (culpa grave) do agente público para lhe atribuir responsabilidade por decisão tomada no exercício de seu cargo

Razões de justificativa apresentadas por Francisval Dias Mendes em relação às irregularidades dispostas no Ofício 20.806/2025-TCU/Seproc (peça 269) e 20.807/2025-TCU/Seproc (peça 270), ambos de 9/6/2025

253. Por meio dos Ofícios constantes às peças 269 e 270, foi realizada a audiência do Sr. Francisval Dias Mendes por ter elaborado o voto líder no Acórdão-Antaq 110/2019 (peça 147), enquanto Diretor da Antaq à época, de modo a caracterizar o Contrato PRES 69/1997 como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, utilizando comparação desarrazoada entre o VPL com erro material do 5º Termo Aditivo e o VPL do reescalonamento promovido pelo 7º Termo Aditivo para justificar a desnecessidade de sua reanálise e a marginalidade das alterações, em clara afronta ao § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.220/2014, configurando-se como erro grosseiro.

254. Sua resposta encontra-se na peça 283.

255. No geral, o ouvido ratifica seus entendimentos trazidos na resposta anterior, de peça 263, sintetizadas na subseção anterior desta instrução. Aduz que com a identificação do erro no fluxo de caixa considerado no 5º Termo Aditivo, duas ações tomadas em conjunto poderiam resolver o problema: trazer todos os valores a uma mesma data-base e reescalonar os investimentos originalmente pactuados.

256. Defende que o erro material e a sua correção não afetavam as premissas econômicas, operacionais ou contratuais do Contrato. Ou seja, as bases do Contrato e a alocação dos riscos nele pactuada seguiriam inalterados. O erro material por si só não vinculava a Antaq à realização de estudo de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro com a revisão do EVTEA, como autorizado pelo artigo 7º da Resolução-Antaq 3.320/2014, exatamente por não configurar hipótese de desequilíbrio contratual.

257. Elenca que a elaboração de novo EVTEA, por outro lado, inevitavelmente capturaria alterações conjunturais do mercado que em nada guardam relação com o equilíbrio original que resultariam em variações na dinâmica de mercado, flutuações macroeconômicas e mudanças tecnológicas que poderiam impactar de forma artificial as projeções de receita e demanda.

258. Estatui que no caso concreto essas alterações resultariam em resultado desfavorável ao interesse público, sobretudo em razão das alterações verificadas no ambiente concorrencial do Porto de Santos e das dinâmicas de mercado supervenientes à assinatura do aditivo e do EVTEA então vigentes.

259. Em sua visão, seriam capturadas alterações conjunturais em especial concorrenciais em razão da entrada da BTP e da DPW, com potencial impacto negativo sobre a demanda capturada pelo terminal que modificariam a relação de equilíbrio originalmente pactuada, bem como a alocação de risco contratual. Ou seja, a opção pela correção da fórmula matemática associada ao reescalonamento dos investimentos se mostrava a mais adequada à preservação das premissas e condições que pautavam o equilíbrio da prorrogação antecipada.

260. Menciona que a realização de novo EVTEA, por outro lado, seria revisão desnecessária e passível de acarretar insegurança jurídica para arrendatários, pois legitimaria o refazimento das bases contratuais a qualquer tempo mesmo sem haver hipótese legal para tanto. A decisão por não seguir com a revisão do EVTEA estaria dentro da esfera de discricionariedade fundamentada da Antaq, a qual não seria passível de ingerência



por outros órgãos da Administração Pública sem provas contundentes de equívoco decisório.

261. Defende que as provas demonstram que a conduta adotada pela Antaq não só tem o respaldo da Resolução 3.320/2014, por não haver desequilíbrio no Contrato, como também não trouxe impacto negativo ao poder concedente. Aliás, ainda que o erro do 5º Aditivo fosse considerado como evento desequilibrador do contrato, o reescalonamento dos investimentos era solução apta a neutralizar o ajuste de VPL, de forma que o 7º Aditivo do Contrato manteve o contrato equilibrado. O resultado seria que o contrato seguiria equilibrado e respeitando os riscos pactuados.

262. Por fim, afirma que não houve descumprimento do artigo 9º, §1º, da Resolução-Antaq 3.320/2014, pois o artigo não seria aplicável ao caso em análise, estando sua conduta em consonância com o disposto no art 7º da mesma resolução.

Análise da AudPortoFerrovia

263. Em relação à resposta do Sr. Francisval, observa-se que tal qual o Sr. Alber não apresentou fatos novos capazes de elidir a irregularidade de sua conduta na condução do processo ora sob análise.

264. Em especial, já foram debatidos e entendidos severamente incongruentes os argumentos que tentam descaracterizar o erro como fato desequilibrador, bem como que não afetaria as condições econômicas e operacionais do contrato ou que o contrato em seu 5º TA estaria equilibrado apesar do erro.

265. Deve-se também rechaçar seu posicionamento de que o Acórdão-Antaq 101/2019 representa discricionariedade técnica fundamentada da Agência. Como corolário do parágrafo anterior, trata-se de decisão tomada com base em erros grosseiros e defendendo procedimento incompatível com as próprias normas da Agência, caracterizando cristalino defeito ao princípio dos motivos determinantes.

266. Para deixar mais clara a reprovabilidade de suas ações, especialmente a caracterização do erro grosseiro de seu posicionamento, colaciona-se, *in verbis*, trechos de seu Voto (peça 147):

Enquanto a GPO entende que ‘Embora assista razão à arrendatária no que toca à existência do erro de cálculo no estudo original, é importante ponderar que o reescalonamento de investimentos provoca outros efeitos no fluxo de caixa projetado para o terminal, além do simples cronograma de dispêndios.’; a SOG firmou convicção que ‘Ainda quanto ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato PRES /69.97, com resultado de R\$ 92 milhões apresentado, discordo do posicionamento técnico de que é temerária a afirmação de que o valor corresponde ao novo equilíbrio econômico-financeiro do contrato PRES/69.97. Uma vez que se não houvesse o pedido de rescalonamento, o contrato estaria equilibrado com base na análise realizada no EVTEA ora aprovado. Assim sendo, na análise técnica mostrou evidente que os valores de VPL ficaram próximos, com a devida correção da análise outrora efetuada. Dessa forma, o contrato permanece equilibrado com base na análise do rescalonamento dos investimentos.’

(...)

Desse modo, feita a correção devida do EVTEA com resultado tão discrepante, naturalmente seria necessária a busca de um novo reequilíbrio contratual, haja vista que a equação se desequilibra de forma robusta com a correção.

Nesse liame, **me parece haver maior razoabilidade ao posicionamento externado pelo Superintendente de Outorgas, haja vista que o pretendido reescalonamento apresentado pela arrendatária compensa quase de forma equânime a discrepância do VPL apurada após a correção do equívoco de análise**, trazendo situação de equilíbrio na equação econômico-financeira do contrato (VPL de R\$ 92.733.397,22 muito próximo do anterior de R\$ 106.757.595,16).

Diante desse raciocínio, entendo por duas conclusões inequívocas: i) A correção do cálculo do EVTEA e o novo VPL que ela apresenta, leva à conclusão de que a decisão do Poder Concedente sobre a prorrogação antecipada da avença foi acertada, carecendo de nova análise de vantajosidade e novo EVTEA, vez que, com a correção, a necessidade de prorrogação antecipada ficaria enormemente aumentada; ii) **O desequilíbrio causado pelo equívoco na primeira análise do EVTEA demandaria adaptação do projeto executivo e dos investimentos pactuados, de forma a reequilibrar o contrato, o que, de fato, atestou-se ocorrer com eficiência diante do rescalonamento do cronograma de investimentos ora analisado.**

Ainda que houvesse outros fatores que poderiam ser considerados em uma análise pormenorizada do novo cronograma de investimentos apresentado pela arrendatária, entendo que a equação contratual fica em equilíbrio, de modo que devidamente neutralizados e compensados os dois fatores de eventual desequilíbrio apurados (erro no cálculo do EVTEA aprovado, somado ao reescalonamento dos investimentos).

(...)

Diante dessa conclusão, entendo que a revisão do cronograma de investimento ora analisada vai diretamente ao encontro do que dispõe o art. 61 e parágrafo único da mesma Portaria já citada, senão



vejam os:

Art. 61 - Será obrigatória a análise de reequilíbrio econômico-financeiro a ser realizada pela Antaq no caso de alterações contratuais que tenham impacto sobre o fluxo de caixa do empreendimento. Parágrafo único - A análise de reequilíbrio econômico-financeiro poderá ser dispensada pela Antaq quando a alteração contratual não impactar substancialmente os resultados da exploração da instalação portuária.

Entendo que a análise performada na área técnica desta agência, somada aos fundamentos já expostos neste voto, apontam para integral subsunção ao parágrafo único acima exposto, em que o *mens legis* apurado parece justamente se enquadrar ao presente caso. Ora, o dispositivo aponta para a dispensa de análise do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato quando não for encontrado impacto substancial NOS RESULTADOS da exploração da instalação portuária (sublinhados e maiúsculas no original, grifos nosso).

267. Nota-se que o defendente expressamente reconhece a divergência dentro da área técnica da Antaq e opta por seguir o entendimento do então Superintendente. Não apenas isso, mas as afirmações destacadas de seu Voto **demonstram entender e concordar com as mesmas contradições desse posicionamento**. Ou seja, atesta o equilíbrio do contrato em virtude da comparação facilmente identificável como incoerente entre o VPL do 5º TA com erro e o VPL do 7º TA realizado de maneira *ad hoc*.

268. Reconhece que outros fatores poderiam ser examinados diante do pedido de reescalonamento, mas afirma que ainda assim o contrato se manteria em equilíbrio. Elenca também que havia indícios de que a realização de novo EVTEA seria prejudicial ao Poder Público devido à entrada no mercado da DPW e da BTP. No entanto, como já demonstrado anteriormente, tais indícios seriam mais um *'feeling'* dos agentes que trouxeram esse argumento.

269. Tecnicamente, o ouvido não poderia comprovar tais premissas sem exame de novo EVTEA ou fluxo de caixa marginal, considerando as exigências normativas da Resolução-Antaq 3.320/2014. No entanto, incoerentemente, reputa desnecessário tal procedimento técnico, o que demonstra a fragilidade de sua argumentação, bem como o baixo nível de diligência empregado em seu exame do processo, resultando em motivação ilegal por falta de embasamento.

270. Em sua resposta, demonstra conhecimento do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014, mas assim como o Sr. Alber ignora seu parágrafo primeiro, justamente o que afirma que não se poderia aceitar o EVTEA elaborado para o 7º TA por estar contrário às normas técnicas, ou seja, **não teria o condão de ser utilizado para atestar algum tipo de equilíbrio contratual**.

271. Em suma, tudo que foi afirmado acerca da conduta com diligência abaixo da média para o Sr. Alber também se aplica ao Sr. Francisval, caracterizando efetivamente o erro grosseiro de sua atuação.

272. Atente-se que foi neste momento processual e não no Despacho do Sr. Alber que surgiu o posicionamento equivocado de utilizar a exceção do parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019 para atestar a desnecessidade de processo de reequilíbrio do contrato da Santos Brasil após o reescalonamento. Ou seja, que o reescalonamento massivo que visava corrigir erro de cerca de R\$ 760 milhões no fluxo de caixa não impactaria de maneira significativa no resultado da exploração portuária.

273. Nesse sentido, pertinente ratificar *in totum* os entendimentos afirmados na instrução de peça 240 acerca da incoerência facilmente identificável desse raciocínio. Trata-se de argumentação que destaca ainda mais a natureza grosseira da condução do processo pelo Sr. Francisval, demonstrando diligência abaixo da média do conhecimento esperado, bem como das exigências do cargo que ocupava na ocasião.

274. Portanto, urge caracterizar sua conduta como dotada de culpa grave, porque praticada com imperícia e omissão facilmente observável por gestor que se mostrasse com diligência abaixo da média. Ou seja, deve-se reformar o entendimento da peça 240, que caracterizou a conduta do defendente como dolosa com características de dolo eventual.

275. O nexo de causalidade resta configurado em seu Voto, colacionado à peça 147, sem o qual o resultado irregular já várias vezes mencionado não teria ocorrido, e que fora materializado no Acórdão-Antaq 110/2019.

276. Relembre-se que seu posicionamento se deu de forma contrária ao entendimento então prevalecente pela equipe técnica, que restou expresso que conhecia e que rejeitou com base em posicionamentos claramente em confronto com o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014, bem como com o parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019.

277. Pelas incongruências de seu posicionamento, que deveria reconhecer sem esforço, além dos claros descumprimentos normativos, ateste-se novamente que não se verifica a boa-fé objetiva em suas ações.

278. Adicionalmente, é razoável concluir que possuía consciência da ilicitude, até porque a divergência foi devidamente explicitada durante a reunião de Diretoria que resultou no Acórdão-Antaq 110/2019 no Voto



divergente do então Diretor Mario Povia (peça 150, p. 7), nos seguintes termos:

Quanto ao mérito do reperfilamento dos investimentos, alinho-me ao entendimento da GPO acerca da necessidade de obtenção de um novo fluxo de caixa relativo a equação econômico-financeira do empreendimento, eis que foi apontado pela área técnica desta Agência um descasamento linear nos investimentos acumulados entre os anos 2007 a 2047 na ordem de R\$ 394 milhões quando comparado com aqueles investimentos originalmente previstos. **Pois bem, conjugando este reescalonamento com a diferença de mais de R\$ 700 milhões do erro observado, que deve ser ajustado, o resultado é de um VPL final da ordem de R\$ 92 milhões, muito próximo dos R\$ 106 milhões inicialmente aprovados, mas com erro de cálculo. Mas é por demais simplista afirmar que esse valor corresponde a um novo equilíbrio econômico-financeiro do contrato**, uma vez que a composição do fluxo de caixa do negócio vai além da mera redistribuição de investimentos e depreciações ao longo de um dado fluxo de caixa teórico. O reescalonamento dos investimentos e a otimização dos equipamentos certamente irão impactar nas capacidades de recepção e expedição de containeres, o que implica dizer que o fluxo de caixa do terminal com os novos investimentos pode ter performance sensivelmente diversa daquela inicialmente aprovada. A sensível diferença nos fluxos de caixa aprovados e reescaloados, cujo VPL salta de -R\$ 650 milhões para +R\$ 92 milhões bem ilustra tal argumento. **Assim, acompanho o posicionamento da GPO, quando pondera que é tecnicamente inadmissível afirmar que os ajustes no fluxo de caixa total, apenas no que toca o reescalonamento e também a correção do VPL do fluxo anterior, é suficiente para atestar o novo equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento em tela.** Desta forma divirjo do posicionamento do voto condutor e pugno por recomendar ao Ministério da Infraestrutura que solicite a arrendatária o encaminhamento de nova versão do EVTEA contemplando o cenário atual, que, inclusive, pode repercutir em novo aditamento contratual face aos impactos advindos dos fatos retro narrados (grifo nosso).

279. Tais fatos demonstram de maneira evidente a culpabilidade da conduta comissiva com culpa grave do defendente, sendo suficiente para que o Tribunal reconheça sua responsabilização, inclusive em respeito ao § 1º do art. 12 do Decreto 9.830/2019, que regulamentou o Decreto-Lei 4.657/1942.

280. Exatamente porque ausente a boa-fé, por ter emitido Voto contrário à posição técnica prevalente apresentando argumentos técnicos incoerentes e com consciência da ilicitude ao ignorar deliberadamente norma expressa mesmo atestando conhecê-la, não se observam excludentes de culpabilidade em sua conduta.

281. **Diante do exposto, sugere-se, na forma da proposta de encaminhamento, rejeitar as razões de justificativas apontadas pelo Sr. Francisval, aplicando-lhe como sanção a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.**

Razões de justificativa apresentadas por Adalberto Tokarski em relação às irregularidades dispostas no Ofício 53.392/2024-TCU/Seproc, de 22/11/2024, peça 251

282. Por meio do ofício acostado à peça 251, foi realizada a audiência do Sr. Adalberto Tokarski por ter elaborado voto vista no Acórdão-Antaq 110/2019 (peça 147), enquanto Diretor da Antaq à época, de modo a caracterizar o Contrato PRES 69/1997 como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, utilizando comparação desarrazoada entre o VPL com erro material do 5º Termo Aditivo e o VPL do reescalonamento promovido pelo 7º Termo Aditivo para justificar a desnecessidade de sua reanálise e a marginalidade das alterações, em clara afronta ao art. 61, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019, configurando-se como erro grosseiro.

283. Sua resposta consta à peça 256. Inicialmente, afirma não ter havido erro grosseiro, pois o único ato praticado pelo agente seria o voto vista, registrado sob o número SEI AST-DR 893719, o qual não contrariaria princípios legais, nem tampouco ignoraria normas básicas que regem a Administração Pública.

284. Elenca que seguiu o ato normativo aplicável à hipótese, a Resolução-Antaq 3.220/2014, que prevê a compensação dos efeitos oriundos da correção do cálculo do VPL consolidado quando da aprovação do EVTEA original, decorrentes do reescalonamento dos investimentos pleiteados.

285. Tal procedimento foi objeto de análise técnica, a qual teria atestado que os efeitos negativos decorrentes da revisão do cronograma de investimentos estariam compensados em caso de correção desse desajuste, de modo que o VPL resultante passaria a ser de R\$ 92 milhões, fato que se alinharia à *ratio* do art. 9º da referida Resolução, que é neutralizar os impactos negativos ou positivos gerados pelo evento que ensejou a recomposição.

286. Em sua visão, a setorial técnica teria validado tal conclusão, o que somente se admite com a utilização da mesma data base para os lançamentos nos fluxos de caixa contratual (corrigido) e marginal. Assim, defende que não seria razoável, considerando que o procedimento de reequilíbrio possui natureza meramente instrumental, não sendo um fim em si mesmo, submeter o caso à realização de novo EVTEA, dado o custo regulatório e comprometimento da segurança jurídica que tal medida ensejaria, com prejuízo à estabilidade



contratual.

287. Argui que é por essa razão que o art. 7º da Resolução-Antaq 3.220/2014 previa expressamente que se considerava mantido o equilíbrio econômico-financeiro, sob o prisma regulatório, sempre que fosse comprovado o atendimento às condições estabelecidas no contrato e mantida a alocação de riscos nele estabelecida, disposição que tutelaria a estabilidade contratual necessária em contratos de exploração de infraestrutura com alocação de pesados investimentos privados, como é o caso dos arrendamentos portuários.

288. Aduz que a premissa da estabilidade contratual também é tutelada sob o prisma político pela diretriz o parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019, que estabelece que a análise de reequilíbrio econômico-financeiro poderia ser dispensada pela Antaq quando a alteração não impactasse substancialmente nos resultados da exploração da instalação portuária.

289. Estatui que existem elementos suficientes para comprovação de boa-fé na sua atuação nos autos do processo 50300.010320/2016-37. Menciona o entendimento deste Tribunal que atesta: A boa-fé do responsável deve ser aferida objetivamente, sendo necessária a constatação de algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável.

290. Afirma que sua conduta zelosa e diligente pode ser verificada a partir do momento em que realizou reunião técnica com o Superintendente de Outorgas, o Gerente da Gerência de Portos Organizados e equipe técnica, com vistas ao esclarecimento de aspectos técnicos das diversas manifestações prévias no processo. Aduz, inclusive que além de seguir o Diretor Relator da matéria, seu posicionamento teria corroborado o entendimento de duas unidades técnicas de níveis hierárquicos distintos, tanto a superintendência quanto a gerência de outorgas.

291. Alega que não existem entendimentos totalmente divergentes quanto ao voto do Diretor Mário Povia, pois em sua visão na discussão no âmbito da Diretoria só haveria discordância em relação aos encaminhamentos.

292. Por fim, defende que optou pela melhor solução ao interesse público, seja na dimensão primária, quanto na dimensão secundária. Isso porque a decisão consubstanciada no Acórdão-Antaq 110/2019 não causou prejuízos ao Poder Concedente, nem à Administração Pública, consoante demonstrado na Nota Técnica 9/2024/GPO/SOG, a qual conclui:

31. Entretanto, com o propósito exclusivo de demonstrar a ausência de prejuízo aos cofres públicos, ressalta-se que: (i) a arrecadação efetiva, considerando todas as cobranças estabelecidas no contrato, bem como as tarifas aplicáveis, foi superior ao estimado no EVTEA aprovado; (ii) o volume de movimentação registrado foi superior ao previsto no EVTEA; e (iii) os investimentos realizados até a data de hoje superam o que havia sido previsto.'

Razões de justificativa apresentadas por Adalberto Tokarski em relação às irregularidades dispostas no Ofício 20.805/2025-TCU/Seproc, de 9/6/2025, peça 272

293. Por meio do ofício acostado à peça 272, foi realizada a audiência do Sr. Adalberto Tokarski por ter elaborado voto vista no Acórdão-Antaq 110/2019 (peça 147), enquanto Diretor da Antaq à época, de modo a caracterizar o Contrato PRES 69/1997 como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, utilizando comparação desarrazoada entre o VPL com erro material do 5º Termo Aditivo e o VPL do reescalonamento promovido pelo 7º Termo Aditivo para justificar a desnecessidade de sua reanálise e a marginalidade das alterações, em clara afronta ao § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.220/2014, configurando-se como erro grosseiro.

294. Sua resposta encontra-se na peça 276. Elenca que a leitura do citado § 1º do art. 9º Resolução-Antaq 3.320/2014 não pode ser isolada, pois o dispositivo está necessariamente vinculado pela interpretação sistêmica ao seu *caput* e aos art. 7º e 8º. Tais regramentos dispõem expressamente que a arrendatária ou o poder concedente poderiam solicitar a revisão contratual para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos casos em que vierem a se materializar quaisquer dos riscos expressamente assumidos pelo poder concedente, nos termos previstos no contrato de arrendamento e com reflexos econômico-financeiros para alguma das partes. Ao mesmo tempo, considera mantido o equilíbrio econômico-financeiro sempre que for comprovado o atendimento às condições estabelecidas no contrato e mantida a alocação de riscos nele estabelecida.

295. Alega que se por um lado havia espaço discricionário (juízo de conveniência e oportunidade) para a Administração Pública (Antaq e Ministério), por outro, havia a presunção de equilíbrio do termo.

296. Defende que não se pode olvidar da entrada em operação de dois grandes terminais portuários concorrentes diretos da Santos Brasil, tal como a BTP em 2015/2016 e a DPworld em 2015. Em sua visão, tal fato alterou substancialmente as características macroeconômicas do mercado que a arrendatária estava inserida, de forma que a demanda e as receitas projetadas no fluxo de caixa do contratual original do Contrato PRES 69/1997 necessariamente se refletiriam no novo cenário com evidências de que não seriam nada vantajoso para



a Administração do Porto sua revisão.

297. Logo, pelo interesse público secundário (Interesse da Administração Pública), considerando os requisitos da discricionariedade, não seria nem conveniente, nem oportuno, *a priori*, visitar o equilíbrio do Contrato PRES 69/1997, dado a natureza artificial das projeções e o dinamismo próprio do mercado de contêineres, observado no período que antecedeu a decisão da ANTAQ atacada.

298. No mais, a resposta ratifica a defesa anterior, cujo teor foi sintetizado na subseção anterior desta instrução.

Análise da AudPortoFerrovia

299. Assim como os ouvidos anteriores, o Sr. Adalberto também não apresenta fatos novos que possam elidir a irregularidade da qual foi solicitada sua defesa nestes autos.

300. Como já afirmado, o defendente solicitou vista dos autos para poder estudá-lo de maneira mais aprofundada e após apresentou Voto Vista seguindo o entendimento do então Diretor Relator Francisval, que por sua vez utilizou como parte de sua motivação o entendimento externado à época pelo Superintendente Alber, como se pode ver da peça 150, p. 6:

Nesta 468ª ROD, o Diretor Adalberto Tokarski apresentou seu voto-vista, acompanhando na íntegra o voto proferido pelo Relator.

301. Deve-se alertar aqui para a tentativa da resposta em confundir os fatos do presente processo. Embora o ouvido informe em sua defesa que seguiu além do Diretor Relator os entendimentos do superintendente (SPO) e da gerência (GPO) da Superintendência de Outorgas da Antaq, é preciso ressaltar que isso não é verdade. O defendente ressalta momentos da manifestação da GPO que reconhecem o erro e que ele precisava ser corrigido, mas omite quando o parecer diverge da SPO e expressamente coloca que seria 'temerário' reconhecer o fluxo do 7º TA como equilibrado diante do reperfilamento realizado.

302. Como já argumentado, não existe irregularidade no reperfilamento como medida de reequilíbrio. A irregularidade é que isso foi feito de forma *ad hoc* e atécnica. E baseada na premissa com erro grosseiro de que os VPLs com erro e o do 7º TA seriam comparáveis para caracterizar as mudanças como marginais.

303. Também se deve repelir, da forma realizada anteriormente, os argumentos que indicam haver indícios de que a realização de novo EVTEA seria prejudicial simplesmente pela entrada da BTP e da DPW no mercado, sem a apresentação de dados de comparação robustos, o que deveria ter sido feito na época da assinatura do 7º TA, caso o ouvido agido não tivesse agido com diligência abaixo da média para impedir seu devido exame por parte da Antaq.

304. Nesses termos, é preciso reconhecer sua conduta comissiva como dotada de culpa grave. Porque tomada diante de extrema imperícia e omissão, o que em virtude do conhecimento e experiência mínimos que o cargo que ocupava requeria, deveria ter identificado facilmente caso tivesse agido com diligência aquém da ordinária. Nesse aspecto, ressalte-se a necessidade de rever o posicionamento da instrução de peça 240, quando caracterizou sua conduta como dolosa com características de dolo eventual.

305. Assim, seu Voto Vista acompanhando o Voto Relator configura-se como nexo de causalidade da presente irregularidade, na medida em que foi por ele que o posicionamento com culpa grave constante do Acórdão-Antaq 110/2019 venceu e seu resultado manifestou-se.

306. Em termos de culpabilidade, também se aplicam os entendimentos firmados para os ouvidos anteriores, especialmente o não reconhecimento de boa-fé objetiva em suas ações, bem como agir de forma contrária ao entendimento da área técnica da Antaq com motivação claramente incongruente, possuindo consciência desse fato, até pelo conhecimento do Voto divergente do então Diretor Mario Povia na mesma reunião de Diretoria em que apresentou o seu Voto Vista. Por estes termos, nota-se que não é possível observar nenhuma excludente de culpabilidade em sua conduta.

307. Dessa forma, sua atuação com culpa grave resultou no descumprimento direto do § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014, bem como do parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019.

308. **Diante do exposto, sugere-se, na forma da proposta de encaminhamento, rejeitar as razões de justificativas apontadas pelo Sr. Adalberto, aplicando-lhe como sanção a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.**

309. Alerta-se que a matriz de responsabilização atualizada se encontra anexada a esta instrução.

310. Entende-se importante ratificar as propostas de encaminhamento elencadas nos itens 364.2, 364.3 e 364.7 da instrução de peça 240, as quais ainda não foram analisadas pelo Ministro Relator, considerando que as irregularidades e oportunidades de melhoria examinadas nesta primeira etapa de análise de prorrogações antecipadas permanecem. Assim, sua adoção por esta Corte visa justamente oportunizar o devido enfrentamento da situação encontrada. Textualmente:



364.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 4 da Resolução-TCU 315/2020, que comprove a este Tribunal, em 180 dias, resultados efetivos no tocante à negociação do cumprimento da renovação antecipada com a Congonhas Minérios S.A. (CMIN), por meio da apresentação do cumprimento pleno de cronograma de investimentos em capacidade, dotado de marcos críticos críveis, visando ao atendimento do previsto no 5º Termo Aditivo ao Contrato C-DEPJUR 54/97, assinado em 2015, considerando que a situação atual representa descumprimento da ‘aceitação expressa de obrigação de realizar investimentos’ constante do § 1º do art. 57 da Lei 12.815/2013;

364.3. recomendar à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça prazos para a emissão do despacho conclusivo de procedimento fiscalizatório pelas gerências regionais da agência e do despacho opinativo para julgamento superior pela superintendência de fiscalização e coordenação das unidades regionais, medida que agilizará os processos de fiscalização dentro da Agência, contribuindo para atuação mais eficaz de suas competências instituídas no art. 27, inciso XXVI, da Lei 10.233/2001;

(...)

364.7. dar ciência à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de análise aprofundada dos investimentos de EVTEAs infringe o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.

311. Em relação à determinação constante do item 364.1, que exigia a confecção de novo EVTEA pela arrendatária e novo exame pela Antaq, mostra-se pertinente alinhar-se ao entendimento de que tal medida nesse momento da execução contratual possa impactar no nível de segurança jurídica ideal que deve permear o mercado portuário nacional.

312. Importante também considerar que segundo a Antaq os investimentos reperfilados a cargo da Santos Brasil foram realizados a maior e que o terminal incrementou sua movimentação e seus parâmetros operacionais nesse período de 10 anos desde a assinatura da prorrogação antecipada, o que, de certa forma, é o objetivo principal desse instituto.

313. No entanto, considerando que a atuação pouco zelosa dos ouvidos neste processo impede a Agência de delimitar atualmente o nível de execução e vantajosidade ao Poder Público que se encontra esse contrato, reputa-se oportuno determinar à Antaq, na forma da proposta de encaminhamento, para que comprove a este Tribunal, em 180 dias, que o termo da Santos Brasil encontra-se, de fato, equilibrado.

CONCLUSÃO

314. Cuidam os autos de auditoria de conformidade, autorizada pelo Acórdão 2.486/2018- TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que aprovou a realização de fiscalizações nos processos que resultaram nas prorrogações antecipadas de contratos do setor portuário, utilizando-se de amostragem para a seleção dos objetos.

315. O objetivo deste trabalho é avaliar os procedimentos adotados pelo atual Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) nas prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos portuários.

316. Para esta tarefa, foram selecionados neste momento processual para exame mais cuidadoso por parte da equipe dois arrendamentos, considerando como critério de escolha a materialidade dos investimentos e o percentual de sua conclusão. Nesse sentido, foram examinadas a renovação antecipada da Santos Brasil S.A. (Santos Brasil), Contrato PRES 69/1997, e a da Congonhas Minérios. S.A (CMIN), Contrato C-DEPJUR 54/97.

317. A instrução de peça 184 realizou exame preliminar que resultou no envio de 11 oitivas para o MPor, para a Antaq e para a Santos Brasil.

318. Ao analisar as respostas trazidas pelos ouvidos, observou-se que algumas irregularidades apontadas preliminarmente permaneciam, outras se mostraram ainda mais graves, especialmente no caso da Santos Brasil.

319. A prorrogação do contrato da Santos Brasil foi autorizada por meio do 5º Termo Aditivo (TA) em 30/9/2015, prevendo investimentos de R\$ 1.276.859.296,07 até o final de 2020, incluindo gastos em aumento da capacidade, produtividade e otimização operacional do terminal.

320. Já em 29/9/2016, a arrendatária apresentou ao poder concedente pedido para reescalonamento de investimentos. No curso desse processo, foi identificado erro nas datas focais de desconto utilizadas no cálculo dos fluxos financeiros da renovação antecipada. Esse equívoco impactou o Valor Presente Líquido (VPL) da prorrogação, ocasionando redução de R\$ 757.808.580,04 no seu resultado.

321. Após a correção deste erro, o VPL, que inicialmente estava estimado em R\$ 106.757.595,16, passou a ser de - R\$ 651.100.984,88. Diante deste panorama, com o propósito de corrigir o erro identificado e, ao mesmo tempo, modificar o fluxo de aporte de investimentos de acordo com o pedido de reescalonamento, foi celebrado, em 30/12/2020, o 7º Termo Aditivo ao Contrato PRES/1997.



322. Este aditivo prorrogou o prazo para a execução dos investimentos, previstos no montante de R\$ 1.425.286.344,31, até o término de 2047, sendo que R\$ 709.209.000,00 ainda seriam executados de forma imediata até o fim da primeira perna do contrato, em dezembro de 2022.

323. Observou-se durante a análise das oitivas que o erro caracterizava-se como evento desequilibrador da álea extraordinária e que o reescalonamento promovido pelo 7º TA não observou os normativos sobre reequilíbrio aplicáveis à época. Em especial, o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.220/2014, já que não atualizou os dados de entrada do fluxo que teriam impacto com a postergação dos aportes, constituindo-se em procedimento *ad hoc* sem técnica e sem transparência, o qual não garante matematicamente que o contrato estaria juridicamente equilibrado.

324. Durante o exame, foi reconhecida situação de erro grosseiro por parte, à época, do Superintendente de Outorgas da Antaq, Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto, e dois de seus então Diretores, Francisval Dias Mendes e Adalberto Tokarski.

325. Isso porque se pronunciaram pelo equilíbrio do contrato da Santos Brasil por meio da comparação desarrazoada entre o VPL com erro material (5º TA) e o do reescalonamento (7º TA), que veio de EVTEA realizado pela arrendatária e que não atualizou os dados de entrada, em desconformidade com as normas aplicáveis à época, atestando ainda que as alterações no fluxo, de mais de R\$ 750 milhões, seriam marginais.

326. Tendo sido realizada a audiência dos três agentes públicos, esta instrução visou analisar as respostas encaminhadas, concluindo que não apresentaram fatos novos capazes de elidir as irregularidades identificadas.

327. Assim, restou caracterizada para os três agentes atuação com erro grosseiro, caracterizando culpa grave pela imperícia e omissão extrema de seus posicionamentos, especialmente porque restou comprovado que agiram com diligência abaixo da média que seria exigido para o cargo que ocupam, bem como pelo conhecimento que em suas respostas atestam possuir.

328. Suas manifestações formais no processo confirmaram o nexo de causalidade entre suas condutas e o resultado ilegal identificado, o reconhecimento do equilíbrio do contrato da Santos Brasil com infração direta ao § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014, aplicável à época, pelo Acórdão-Antaq 110/2019.

329. Em termos de culpabilidade, a reprovabilidade de suas condutas restou devidamente comprovada por terem ignorado tanto normas cogentes expressas quanto posicionamentos técnicos corretos anteriores sem apresentar motivação robusta que pudesse razoavelmente servir de base para a plausibilidade das divergências apresentadas, o que importa na ausência de boa-fé de suas atuações individuais, além da consciência da ilicitude que praticaram.

330. Dessa forma, sugeriu-se, na forma da proposta de encaminhamento, rejeitar suas razões de justificativa e aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

331. Por fim, ratificam-se as propostas elencadas na instrução de peça 240 ainda não avaliadas pelo Ministro Relator, reformando-se apenas uma, a que exigia a confecção de novo EVTEA pela arrendatária e novo exame pela Antaq. Considerando a segurança jurídica, que os investimentos a carga da arrendatária foram realizados e que não é possível atestar atualmente de forma objetiva o nível de vantajosidade do referido contrato, sugeriu-se determinar à Agência que comprove a esta Corte que o termo encontra-se, de fato, em equilíbrio.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

332. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

333. rejeitar as razões de justificativa do Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto (CPF 770.349.963-34), Superintendente de Outorgas da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) à época dos fatos, com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, por emitir parecer caracterizando o Contrato PRES 69/1997, assinado entre a então Companhia Docas de São Paulo e Santos Brasil S.A., como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, em desacordo com o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014;

334. rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis a seguir, com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, por emitirem parecer caracterizando o Contrato PRES 69/1997, assinado entre a então Companhia Docas de São Paulo e Santos Brasil S.A., como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, em desacordo com o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014 e com o parágrafo único do art. 61 da Portaria do Ministério da Infraestrutura 530/2019:

- a) Francisval Dias Mendes (CPF 340.112.341-68), Diretor da Antaq à época dos fatos; e
- b) Adalberto Tokarski (CPF 219.034.331-34), Diretor da Antaq à época dos fatos.

335. aplicar ao Sr. Alber Furtado de Vasconcelos Neto (CPF 770.349.963-34), Superintendente de Outorgas da Antaq à época dos fatos, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por emitir parecer



caracterizando o Contrato PRES 69/1997, assinado entre a então Companhia Docas de São Paulo e Santos Brasil S.A., como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, em desacordo com o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

336. aplicar aos responsáveis a seguir a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por emitir parecer caracterizando o Contrato PRES 69/1997, assinado entre a então Companhia Docas de São Paulo e Santos Brasil S.A., como equilibrado após o 7º Termo Aditivo, em desacordo com o § 1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.320/2014 e com o parágrafo único do art. 61 da Portaria do Ministério da Infraestrutura 530/2019, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

a) Francisval Dias Mendes (CPF 340.112.341-68), Diretor da Antaq à época dos fatos; e

b) Adalberto Tokarski (CPF 219.034.331-34), Diretor da Antaq à época dos fatos.

337. autorizar o pagamento das dívidas acima em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, caso solicitado, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

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

339. determinar à Antaq, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que comprove a este Tribunal em 180 dias:

a) resultados efetivos no tocante à negociação do cumprimento da renovação antecipada com a Congonhas Minérios S.A. (CMIN), por meio da apresentação do atingimento pleno de cronograma de investimentos em capacidade, dotado de marcos críticos críveis, visando ao atendimento do previsto no 5º Termo Aditivo ao Contrato C-DEPJUR 54/97, assinado em 2015, considerando que a situação atual representa descumprimento da ‘aceitação expressa de obrigação de realizar investimentos’ constante do § 1º do art. 57 da Lei 12.815/2013;

b) o equilíbrio e a vantajosidade ao Poder Público do Contrato PRES 69/1997, firmado entre a arrendatária Santos Brasil e a Autoridade Portuária de Santos (APS), após a assinatura do 5º Termo Aditivo, que prorrogou antecipadamente a avença, e o 7º Termo Aditivo, que reescalou os investimentos que justificaram a dilação, nos termos do § 1º do art. 9º da então Resolução-Antaq 3.320/2014, aplicável à época;

340. recomendar à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça prazos para a emissão do despacho conclusivo de procedimento fiscalizatório pelas gerências regionais da agência e do despacho opinativo para julgamento superior pela superintendência de fiscalização e coordenação das unidades regionais, medida que agilizará os processos de fiscalização dentro da Agência, contribuindo para atuação mais eficaz de suas competências instituídas no art. 27, inciso XXVI, da Lei 10.233/2001;

341. dar ciência à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de análise aprofundada dos investimentos de EVTEAs infringe o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e no Ministério de Portos e Aeroportos com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos adotados nas prorrogações antecipadas de contratos de arrendamento portuário. A fiscalização focou nos ajustes celebrados com as empresas Santos Brasil Participações S.A., referente ao Terminal de Contêineres do Porto de Santos (Tecon-1), e Congonhas Minérios S.A., relativo ao Terminal de Carvão e Minérios do Porto de Itaguaí.

2. A prorrogação antecipada permite a extensão do prazo contratual, antes do término da sua



vigência original, mediante o compromisso da arrendatária de realizar novos investimentos. Esse mecanismo visa a modernizar a infraestrutura portuária e aumentar a eficiência operacional dos terminais.

3. A matéria tratada nos autos possui expressiva relevância macroeconômica e social para a infraestrutura logística nacional porquanto os planos de investimentos originalmente pactuados como contrapartida para dilação dos prazos contratuais somavam montante superior a R\$ 5,7 bilhões.

4. A prorrogação antecipada do contrato firmado com a Santos Brasil foi formalizada em 2015 por meio do 5º termo aditivo, ocasião em que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) apontava Valor Presente Líquido (VPL) em cerca de R\$ 106 milhões.

5. No entanto, ao examinar posterior pedido da arrendatária de reescalonamento dos investimentos, a agência reguladora reconheceu a existência de erro material no cálculo do VPL — utilização de dados com diferentes datas-bases nas operações matemáticas envolvendo os fluxos de caixa — e verificou que a correção traria redução de R\$ 757 milhões, resultando em valor negativo de R\$ 651 milhões.

6. Ou seja, o erro consistiu em somar valores financeiros de anos diferentes (como somar o valor do real de 2007 com o de 2015, sem atualizá-los), a camuflar o fato de que o projeto, na verdade, daria prejuízo à empresa se executado daquela forma.

7. Diante do cenário, o Acórdão-Antaq 110/2019 deferiu o pleito da empresa e aprovou a formalização do 7º termo aditivo sob o argumento de que o novo VPL — considerando a retificação das datas-bases e as mudanças no plano de investimentos — seria de R\$ 92 milhões, em patamar próximo ao calculado em 2015 (R\$ 106 milhões), o que demonstraria o restabelecimento do equilíbrio contratual.

8. Em sua análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) apontou erro grosseiro de Alber Furtado de Vasconcelos Neto por, na condição de superintendente de outorgas, ter emitido despacho no sentido de considerar que o contrato recuperaria seu equilíbrio após a assinatura do 7º aditivo. Na opinião do gestor, o reescalonamento dos investimentos na forma pleiteada pela arrendatária traria o VPL a montante semelhante ao pactuado em 2015, descartando a importância de se exigir um novo EVTEA e de atualizar as projeções de entrada, a exemplo dos parâmetros de demanda, receita e custos.

9. A unidade instrutiva também indicou ter havido culpa grave na atuação de Adalberto Tokarski e Francisval Dias Mendes, diretores da agência cujos votos acolheram a sugestão daquele ex-superintendente e conduziram ao citado Acórdão-Antaq 110/2019.

10. Em relação à Congonhas Minérios, foi constatado cenário de grave inação contratual, com execução de apenas 9% dos investimentos previstos desde 2015.

11. Após promover as diligências, oitivas e audiências necessárias ao saneamento dos autos, a unidade especializada elaborou seu pronunciamento de mérito propondo aplicar multa aos referidos agentes da Antaq com fundamento no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 e expedir determinações, recomendação e ciência (peças 288 a 290).

12. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

13. Acolho parcialmente a análise empreendida pela AudPortoFerrovia, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir no que não colidirem com os comentários que passo a expor, adiantando, desde logo e com as devidas vênias, que divirjo da proposta de apenação dos gestores.

14. O cerne da controvérsia no caso do Terminal da Santos Brasil reside em definir se a conduta do ex-superintendente e dos diretores da agência reguladora — ao permitirem o reescalonamento de investimentos por meio do 7º aditivo sem exigir a revisão integral das variáveis de entrada do modelo econômico-financeiro originário e sem submeter o feito ao rito estrito do fluxo de caixa marginal previsto na Resolução-Antaq 3.220/2014 — se reveste de culpa grave a ponto de ensejar sanção por este Tribunal.

15. Sob o prisma puramente objetivo e normativo, o procedimento chancelado pela entidade incorreu em irregularidade. A magnitude do erro material identificado nas datas focais de desconto do fluxo de caixa do 5º termo aditivo foi tão severa que fez o projeto de prorrogação antecipada,



inicialmente estimado com VPL positivo de R\$ 106 milhões, passar a registrar resultado negativo de R\$ 651 milhões.

16. Diante de perturbação de tamanha monta na equação do empreendimento, a utilização da regra de exceção contida no parágrafo único do art. 61 da Portaria-MInfra 530/2019 — voltada a dispensar análises de reequilíbrio em alterações meramente marginais ou de pouca substância nos resultados da exploração portuária — revelou-se formalmente equivocada e desprovida de justificativa técnica adequada, visto que o reescalonamento *ad hoc* aceito pela agência manteve fixas as premissas de demanda, receitas e custos, que poderiam ter sido reavaliadas em bases atuais e dinâmicas.

17. Todavia, a constatação desse tipo de desconformidade não autoriza, por si só, a automática responsabilização sancionatória dos gestores no âmbito desta Corte, tornando-se necessário examinar as condutas subjetivas sob as balizas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), em especial os arts. 20, 22 e 28, incluídos pela Lei 13.655/2018.

18. O erro grosseiro passível de punição, consoante pacífica jurisprudência desta Casa, é aquele manifesto, evidente e inescusável, caracterizado por grave inobservância do dever de cuidado e de zelo com a coisa pública, afastando drasticamente a conduta do gestor daquela minimamente esperada de um administrador médio.

19. O redesenho do cronograma de investimentos do maior terminal de contêineres da América Latina no cenário enfrentado pela Antaq entre os anos de 2018 e 2019 representava o primeiro grande desafio regulatório de reescalonamento em contexto de retração macroeconômica nacional, sem que houvesse normatização detalhada para aquele procedimento específico.

20. Assim, os agentes se depararam com este complexo dilema gerencial: a exigência de um novo EVTEA integral poderia acarretar congelamento burocrático e paralisação das obras naquele terminal (responsável por quase 36% da movimentação de contêineres no Porto de Santos na época), gerando ainda o risco de capturar oscilações conjunturais e entrada de novos competidores (como a BTP e a DP World), o que poderia resultar em projeções contratuais ainda piores para o Poder Concedente, com potencial redução de outorgas à União ou de investimentos a cargo da arrendatária.

21. A opção pragmática do colegiado da autarquia especial por aceitar compensar a retificação das datas focais com o reperfilamento dos investimentos, assegurando que o VPL final convergisse para a mesma ordem de grandeza originalmente pactuada (R\$ 92 milhões), constituiu escolha administrativa voltada a mitigar os riscos de descontinuidade do contrato e a resguardar a finalidade da política pública portuária.

22. Com efeito, o reescalonamento não se caracterizou como “benefício ad hoc” inventado para salvar a empresa, mas engenharia financeira destinada a neutralizar o impacto da correção do erro no VPL pela própria agência, em observância ao princípio da autotutela.

23. Além dessas circunstâncias práticas, que certamente limitaram ou condicionaram a ação dos agentes, há outro elemento que contribui para afastar a tipificação do erro grosseiro com base no vetor consequencialista da Lindb: o resultado.

24. A Nota Técnica 9/2024/GPO/SOG/Antaq traz dados reais de execução contratual relativos ao período de 2015 a 2022, comprovando que a Santos Brasil realizou investimentos superiores aos previstos, incrementou substancialmente a movimentação de cargas e gerou arrecadação efetiva de tarifas portuárias para a União em patamar superior às projeções estáticas do EVTEA original. Até o momento não há nenhum indício de que a decisão dos gestores, embora formal e tecnicamente falha no plano abstrato do procedimento de 2019, tenha trazido, na prática, prejuízo ao interesse público (peça 281, p. 6-7, §§ 26-31, e peça 288, p. 36, § 292).

25. Obviamente que não se está a dizer que o uso de dados posteriores de execução contratual possa servir para convalidar retrospectivamente o procedimento adotado em 2019, até mesmo porque o exame de regularidade das condutas deve ser feito com base nas circunstâncias existentes à época da decisão. Não obstante, esses dados são úteis para calibrar a razoabilidade e a proporcionalidade da resposta sancionatória, contribuindo para demonstrar que, neste caso, a aplicação de multa aos agentes seria medida de excessivo rigor.

26. Adicionalmente, a jurisprudência desta Casa converge no sentido de que sua competência



para fiscalizar as atividades-fim das agências reguladoras se caracteriza fundamentalmente como controle de segunda ordem, a impor a deferência e o respeito à discricionariedade técnica dessas autarquias especiais quanto à escolha da estratégia e das metodologias utilizadas para o alcance dos objetivos delineados nas políticas setoriais. Tal premissa, embora não impeça o TCU de intervir para determinar a adoção de medidas corretivas em relação a atos praticados em nítida violação ao ordenamento jurídico, delimita fronteiras da atuação do controle externo sobre as escolhas de gestão da agência (Acórdãos 2.071/2015 e 1.166/2019, ambos do Plenário, relatados pelos Ministros Vital do Rêgo e Augusto Nardes, respectivamente).

27. Frente a esse contexto, considerando a intrínseca complexidade das matérias reguladas e a importância de o controle de segunda ordem exercido pelo TCU buscar, sempre que possível, a preservação da autonomia funcional e da estabilidade regulatória dessas entidades, a aplicação de sanções a dirigentes da Antaq no caso concreto seria medida de excessivo rigor, capaz de gerar receios e desincentivos inadequados a gestores bem intencionados responsáveis pela tomada de decisão em situações com elevado grau de dificuldade.

28. Não se ignora que a técnica regulatória ideal exigia o estrito rito da Resolução-Antaq 3.220/2014. Contudo, o pragmatismo imposto pelas circunstâncias econômicas de 2019 exigia uma escolha entre a rigidez formalista e a continuidade de investimentos cruciais para o Porto de Santos. Desse modo, a decisão da Antaq de optar pela solução que manteve o cronograma de investimentos ativo, sem frustrar as metas operacionais — fato posteriormente corroborado pelos dados de execução real —, não deve ser caracterizada como erro grosseiro por envolver juízo de ponderação de riscos em ambiente de alta complexidade regulatória.

29. No caso do então superintendente de outorgas, a divergência técnica ocorreu em contexto regulatório complexo e diante de situação não disciplinada de forma específica para reescalamentos dessa magnitude. Quanto aos diretores, a adesão à solução defendida pela superintendência, ainda que posteriormente reputada tecnicamente inadequada, não basta, por si só, para caracterizar culpa grave, ausentes elementos de dolo, favorecimento, dano ou desprezo consciente por dever funcional elementar.

30. Por conseguinte, acolho as razões de justificativa dos agentes para isentá-los de multa, sem prejuízo de também aceitar a sugestão da AudPortoFerrovia de determinar à Antaq que, no prazo de 180 dias, apresente estudo técnico conclusivo acerca do equilíbrio do contrato com a Santos Brasil após o 7º termo aditivo e sua vantajosidade ao Poder Público.

31. Cenário diametralmente oposto e de extrema gravidade se verifica na execução da prorrogação antecipada do contrato com a Congonhas Minérios no Porto de Itaguaí. Firmado em 2015 com a promessa de aportar mais de R\$ 2,6 bilhões em melhorias de superestrutura e ampliação da capacidade operacional de um terminal que sofre com reiteradas autuações por baixo desempenho, a arrendatária implementou somente 9% do valor compromissado em quase uma década, destinando a quase totalidade desses recursos a despesas administrativas e burocráticas, sem nenhum incremento na atividade finalística do porto.

32. Revela-se inaceitável a complacência regulatória que isentou a empresa de responsabilidade sob a justificativa de “fato da administração” decorrente da demora na aprovação de projetos executivos, havendo fortes indícios de que a própria interessada apresentou repetidamente projetos desordenados e em desacordo com o EVTEA aprovado com vistas a procrastinar o cumprimento de suas obrigações legais. Registro que, quanto a essa irregularidade, não houve audiência dos respectivos responsáveis.

33. A dilação antecipada de prazos contratuais não é uma benesse incondicionada ao parceiro privado, mas um instrumento de política pública condicionado por lei à aceitação expressa de obrigação de realizar investimentos novos e imediatos.

34. Desse modo, a inação crônica e deliberada da Congonhas Minérios descaracterizou por completo a própria natureza jurídica e econômica da renovação antecipada concedida, transformando o ajuste em privilégio ilegítimo que priva o setor portuário de importantes investimentos.

35. Diante desse quadro de severo inadimplemento material, acolho a proposta da unidade



técnica de determinar que a Antaq comprove a este Tribunal, no prazo de 180 dias, os resultados efetivos advindos das negociações para a retomada do cumprimento das obrigações pactuadas mediante a apresentação de cronograma de investimentos de expansão da capacidade do terminal dotado de marcos críticos críveis e de previsão de penalidades no caso de prosseguimento da situação de inadimplência, em observância ao disposto no art. 57, § 1º, da Lei 12.815/2013 e na cláusula décima nona, parágrafo sétimo, do 5º termo aditivo ao correspondente contrato.

36. No que tange aos demais encaminhamentos propostos, concordo com a sugestão de recomendação para que a Antaq institua prazos regimentais para a emissão de despachos conclusivos pelas suas gerências regionais e de despachos opinativos pelas superintendências de fiscalização, com vistas a melhorar a eficiência, celeridade e eficácia da sua atuação.

37. Por fim, acompanho a proposta de dar ciência à referida agência de que a realização de exames superficiais ou puramente qualitativos das premissas de *Capital Expenditure* (Capex) e das planilhas de investimentos na fase inicial de aprovação do EVTEA relativo ao 5º termo aditivo ao Contrato PRES 69/1997 violou as exigências do Decreto 8.033/2013.

38. Portanto, acolho as razões de justificativa dos agentes da Antaq para isentá-los de multa, sem prejuízo de aceitar, com singelos ajustes de forma, as propostas de determinação, recomendação e ciência formuladas pela unidade técnica.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

I – INTRODUÇÃO

Acompanho integralmente o voto do eminente Relator, que rejeitou a proposta da unidade técnica especializada de aplicar multa aos Senhores Alber Furtado de Vasconcelos Neto, Francisval Dias Mendes e Adalberto Tokarski. Valho-me, todavia, desta declaração porque o caso, para muito além de seu desfecho concreto, oferece a este Tribunal a oportunidade de assentar premissas sobre um dos temas mais delicados do direito administrativo sancionador contemporâneo: os contornos e os limites da responsabilização pessoal de dirigentes e servidores de agências reguladoras por escolhas adotadas no núcleo de sua atividade-fim, em ambiente marcado por complexidade técnica e por incerteza normativa.

2. Registro, de início, o apreço pela densidade do trabalho da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária. O exame que conduziu sobre o fluxo de caixa do Contrato PRES 69/1997, sobre a magnitude do erro nas datas focais – que deslocou o Valor Presente Líquido da prorrogação de pouco mais de cento e seis milhões de reais para o terreno negativo de seiscentos e cinquenta e um milhões – e sobre a metodologia do reescalonamento que o compensou é tecnicamente consistente, e com ele em larga medida concordo no plano da regularidade do ato. O ponto em que respeitosa e me distancio da proposta não diz respeito ao mérito regulatório, mas à passagem, que me parece precipitada, do plano da correção do ato administrativo ao plano da sanção pessoal de seus autores, passagem que reclama filtro de culpabilidade próprio, mais estrito, e que constitui o objeto central desta declaração.

3. Se o desfecho é simples, o fundamento não o é. Saber quando uma escolha regulatória adotada sob incerteza autoriza a punição pessoal de quem a tomou é questão que ainda divide a jurisprudência desta Corte, e cuja resposta repercute muito além destes autos, pois dela depende a fronteira entre o controle que aprimora a Administração e o que apenas a intimida. É dessa fronteira que aqui se cuida.



II – OS DOIS PLANOS DO CONTROLE: O ATO REGULATÓRIO E O AGENTE PÚBLICO

4. A primeira distinção que importa fazer é a que separa, com nitidez, dois planos que a proposta de encaminhamento entrelaça. Um é o do controle do ato regulatório; o outro, o da responsabilização pessoal do agente. No primeiro, compete a este Tribunal, no exercício da competência dos arts. 70 e 71 da Constituição, verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade da deliberação da Antaq e, constatado vício, determinar-lhe a correção. No segundo, cuida-se de impor sanção a pessoa determinada, providência que pressupõe, além da ilicitude objetiva, a presença dos elementos subjetivos que a lei erige em condição da pena.

5. Tratando-se da atividade-fim de agência reguladora, a jurisprudência desta Corte qualifica o primeiro desses controles como controle de segunda ordem. No Acórdão 1.166/2019-Plenário, assentou-se que a fiscalização das atividades finalísticas das agências respeita a discricionariedade quanto à estratégia e à metodologia eleitas, ressalvada a determinação de medidas corretivas quando vulnerado o ordenamento. A esta Corte cabe dizer o que deve ser observado, não como deve o regulador decidir no espaço de apreciação que a lei lhe reservou. A distinção entre determinar e recomendar, entre o ato de autoridade vertical e a concitação horizontal ao aprimoramento, é decisiva, e dela não convém afastar-se.

6. No caso, o próprio voto do eminente Relator preserva integralmente o plano do ato, ao acolher a determinação para que a Antaq comprove, em prazo certo, o equilíbrio e a vantajosidade do Contrato PRES 69/1997 após os 5º e 7º Termos Aditivos. O controle, portanto, far-se-á, e a eventual irregularidade do ato será sanada na sede própria, que é a do diálogo institucional com a Agência. O que se rejeita não é o controle, mas a sua conversão em punição pessoal, conversão que, ausentes os pressupostos legais, não apenas seria indevida como produziria efeito sistêmico contrário ao interesse público, conforme adiante se demonstrará. Diogo de Figueiredo Moreira Neto advertia que o controle que se substitui ao administrador deixa de ser controle e se torna coadministração; é precisamente essa fronteira que aqui se busca preservar.

III – O RÉGIME DO ART. 28 DA LINDB E A RÉGUA DA CULPA GRAVE

7. O regime de responsabilização do agente público por suas decisões e opiniões técnicas sofreu inflexão paradigmática com a Lei 13.655/2018, que introduziu o art. 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Antes dela, a responsabilização configurava-se sempre que houvesse ilicitude associada a culpa, ainda que leve. Depois dela, a régua deslocou-se, e o agente passou a responder, pessoalmente, apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro. Não se tratou de alteração de redação, mas de mudança de paradigma, que a doutrina qualificou como a instituição de uma cláusula geral do erro administrativo (Binenbojm e Cyrino, “O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo”, Revista de Direito Administrativo, edição especial sobre a LINDB, 2018), destinada a restringir deliberadamente os critérios de imputação.

8. O Decreto 9.830/2019, ao regulamentar o dispositivo, definiu o erro grosseiro, em seu art. 12, §1º, como o erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. E cercou a imputação de garantias que não podem ser tratadas como adereços retóricos: a exigência de comprovação, nos autos, de circunstância fática apta a caracterizar o erro grosseiro (§2º); a insuficiência do mero nexo de causalidade entre conduta e resultado (§3º); o dever de considerar a complexidade da matéria e das atribuições do agente (§4º); e a regra de que a responsabilização pela opinião técnica não se estende automaticamente ao decisor que a adota (§6º).

9. Esta Corte fixou o conteúdo do conceito no Acórdão 2.391/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, em que se assentou que o erro grosseiro corresponde à culpa grave, ao que decorre de grave inobservância de um dever de cuidado, perceptível por pessoa de diligência abaixo do normal, ao passo que o erro leve é o que somente seria evitado por diligência extraordinária. Socorreu-se o voto condutor da clássica lição de Pontes de Miranda, para quem a culpa grave é a culpa crassa, que denuncia descaso e falta dos cuidados indispensáveis (Tratado de Direito Privado, t. XXIII), e da doutrina civilista de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal, que a vinculam à imprudência ou



imperícia extraordinária e inescusável (Curso de Direito Civil).

10. Não desconheço que a jurisprudência oscila entre esse referencial, o da culpa grave, e o do administrador médio, retomado, entre outros, no Acórdão 2.012/2022-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, e ecoado no Acórdão 1.123/2024-Plenário (rel. Min. Weder de Oliveira). Tenho para mim, contudo, que a fidelidade à reforma de 2018 impõe a prevalência do referencial mais estrito. Equiparar a culpa grave à conduta que destoa do administrador médio é, no limite, devolver à culpa leve o que o legislador quis dela subtrair, esvaziando a eficácia da norma. A régua aplicável, por isso, é a da diligência aquém do ordinário, e não a da diligência média.

11. Esse rigor encontra respaldo, ainda, na orientação do Supremo Tribunal Federal que, ao apreciar a responsabilização de agentes públicos por decisões e opiniões técnicas, reafirmou a exigência de dolo ou erro grosseiro como condição da imputação, vedando que o gestor responda pela mera adoção de juízo técnico (STF, ADI 6.421/DF, rel. Min. Roberto Barroso, j. 21/5/2020). E encontra fundamento de ordem consequencialista nos arts. 20 e 22 da própria Lindb, que vedam a decisão fundada em valores abstratos sem ponderação das consequências práticas e impõem a consideração dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor. O que a reforma combateu foi o fenômeno que se convencionou chamar de “apagão das canetas”, a paralisia decisória de quem, podendo decidir, prefere a inércia ante o temor da punição retrospectiva. Sancionar a divergência técnica legítima é, precisamente, alimentar esse fenômeno.

IV – A NATUREZA QUASE-JURISDICIONAL DA DECISÃO REGULATÓRIA E A RÉGUA REFORÇADA

12. A esse regime geral acrescento um elemento decisivo, que tenho sustentado em sede doutrinária e em manifestações públicas sobre o tema: a régua de culpabilidade não pode ser indiferente à natureza da função exercida. Quando o dirigente de agência reguladora atua no núcleo de sua atividade-fim, deliberando colegiadamente, à vista de instrução técnica, para compor interesses contrapostos e arbitrar conflitos entre regulados, usuários e poder concedente, desempenha função que se avizinha da jurisdicional. Não por acaso a Lei 10.233/2001 confere à Antaq, entre suas competências finalísticas, a de harmonizar e arbitrar os conflitos de interesse no setor.

13. Ora, se à magistratura a ordem jurídica assegura que o julgador responda, civil e regressivamente, apenas nos casos de dolo ou fraude (art. 143 do Código de Processo Civil), por reconhecer que a independência do ato de julgar não sobrevive ao temor da represália, idêntica razão de decidir milita em favor de quem, no exercício de competência decisória qualificada, pondera, sob incerteza, alternativas regulatórias legítimas. Disso não decorre, e faço questão de afirmá-lo sem reservas, qualquer imunidade. Decorre que, nesse núcleo, o conceito de erro grosseiro há de ser aferido em seu grau máximo de rigor, de sorte que somente a conduta que tangencie a má-fé, ou a que decida ao largo de qualquer amparo técnico, autorize a sanção.

14. O direito comparado ampara essa contenção. O contencioso administrativo francês, na construção do *Conseil d'État*, limita o controle das apreciações técnicas da Administração ao erro manifesto de apreciação, abstendo-se de substituir o juízo do órgão competente. A dogmática alemã reconhece, na mesma direção, uma margem de apreciação técnica, o *Beurteilungsspielraum*, infensa à revisão integral pelo controlador. A fronteira do punível, na atividade-fim, não é a do acerto técnico aferido em retrospecto, mas a da decisão tomada às cegas: responde o dirigente que decide sem amparo na análise técnica disponível; não responde aquele que, amparado nela, dela diverge fundamentadamente.

V – A FALÁCIA DA HIERARQUIA DE TECNICIDADE: O CONSELHO DIRETOR COMO INSTÂNCIA TÉCNICA

15. Essa contenção, contudo, costuma esbarrar em um obstáculo argumentativo que importa desfazer. A proposta de encaminhamento incorre, a meu ver, em equívoco de premissa que contamina toda a sua cadeia argumentativa, e que convém nomear: a falácia da hierarquia de tecnicidade. Ao reiterar que os responsáveis decidiram “contra a área técnica” e “em detrimento da unidade técnica”, a instrução supõe que a técnica residiria, com exclusividade, nas unidades instrutórias subordinadas, a gerência e a equipe de outorgas, de modo que a divergência do Superintendente e, depois, da Diretoria



Colegiada representaria um desvio em relação ao saber técnico. A premissa é juridicamente insustentável.

16. A Diretoria Colegiada de uma agência reguladora não é instância política sobreposta a um corpo técnico; é, ela própria, a instância técnica máxima da entidade. Seus membros são investidos mediante processo qualificado, sujeitos a requisitos de formação e experiência e à sabatina do Senado, e dotados de mandato fixo precisamente para que decidam com independência (Lei 9.986/2000; Lei 13.848/2019). O ordenamento confia a essa instância colegiada, e não às unidades que a instruem, o juízo regulatório final. As manifestações das gerências e superintendências têm natureza instrutória e opinativa, e vinculam o decisor à motivação, não à obediência. O art. 50 da Lei 9.784/1999 exige que a autoridade motive a decisão que diverge de pareceres; não a proíbe de divergir. E o art. 12, §6º, do Decreto 9.830/2019, ao estabelecer que a opinião técnica não contamina automaticamente o decisor que a adota, revela, em sua face simétrica, que tampouco é o decisor prisioneiro do parecer que o instrui.

17. Inverter essa hierarquia, elevando a instrução acima da decisão e o parecer subordinado acima do órgão deliberativo, significaria esvaziar a própria razão de ser da estrutura colegiada e independente que o legislador desenhou. Significaria transformar o corpo instrutório em instância decisória de fato, e a Diretoria em órgão homologatório, contra a literalidade da lei das agências. Não é esse o desenho institucional brasileiro, e não pode ser essa a premissa de um juízo de responsabilização.

18. Há, no caso, prova eloquente de que a matéria se inscrevia no campo do legitimamente controvertido, e não no do manifesto: a própria Diretoria deliberou por maioria, com o voto divergente do Diretor Mário Povia, que perfilhou a orientação da gerência. A unidade técnica extrai dessa divergência a conclusão de que a maioria teria atuado com consciência da ilicitude. A inferência é insustentável e, levada às últimas consequências, exporia à sanção toda decisão colegiada não unânime, resultado que nenhuma teoria da culpabilidade autoriza. A existência de dissenso qualificado, no interior de um colegiado técnico, é a prova de que a questão comportava mais de uma resposta razoável, o que é o oposto do erro inescusável de que cuida a lei.

19. Disso não se segue, porém, a irresponsabilidade do colegiado. O dirigente que decide às cegas, sem amparo em instrução técnica, ou que adota motivação aparente e dissociada dos elementos dos autos, responde por erro grosseiro. O que não o configura é a escolha motivada entre posições técnicas contrapostas e documentadas, que é o exercício mesmo da competência decisória.

VI – A SUBSUNÇÃO: A CONDOTA DOS DIRETORES FRANCISVAL DIAS MENDES E ADALBERTO TOKARSKI

20. À luz dessas premissas, a situação dos Diretores resolve-se sem dificuldade. Ambos decidiram no ápice da estrutura técnico-decisória da Agência, à vista de um quadro instrutório que não era unânime: de um lado, a manifestação da Superintendência de Outorgas, pela suficiência do reescalonamento para recompor o equilíbrio; de outro, a ponderação da gerência, pela necessidade de novo estudo. Escolher, com motivação expressa, entre duas posições documentadas e contrapostas constitui o exercício da função deliberativa que a lei lhes atribuiu, e não a sua negação.

21. O Diretor Relator, ao proferir o voto que liderou o Acórdão-Antaq 110/2019, e o Diretor que o acompanhou após pedido de vista enfrentaram o ponto controvertido, a aproximação entre o Valor Presente Líquido originalmente aprovado e o resultante do reescalonamento, e, conquanto equivocada a conclusão a que chegaram, fizeram-no com fundamentação, remetendo aos elementos dos autos. Sob a régua reforçada que a função quase-jurisdicional impõe, e à falta de qualquer indício de que tenham decidido ao largo da instrução técnica ou à revelia dos autos, não se vislumbra a grave inobservância do dever de cuidado que tipifica o erro grosseiro. A divergência fundamentada de um colegiado técnico em relação a uma de suas unidades instrutórias situa-se no campo protegido da legítima apreciação regulatória.

VII – A SUBSUNÇÃO: A CONDOTA DO SERVIDOR ALBER FURTADO DE VASCONCELOS NETO

22. Reservo análise detida à conduta do então Superintendente de Outorgas, Alber Furtado de



Vasconcelos Neto, sobre quem a unidade técnica faz recair o núcleo da imputação, ao identificar em seu Despacho de 10 de junho de 2019 a origem da tese que qualificou como grosseira. Faço-o a partir de uma premissa que não admite ambiguidade: o servidor de agência reguladora não goza de imunidade, e responde, sim, pelo erro grosseiro que cometa. A questão não é de salvo-conduto, mas de aferição concreta, isto é, saber se a conduta, à luz das informações de que o agente dispunha à época, ultrapassou o limiar legal do erro grosseiro.

23. Não é o que os autos revelam. Ainda que se admita, em favor da tese da auditoria, que a solução adotada tenha sido tecnicamente equivocada, o equívoco situa-se na faixa do erro escusável, e não na do erro grosseiro. Três circunstâncias concomitantes conduzem a essa conclusão. A primeira é a inexistência, à época do Despacho, de disciplina normativa específica sobre o reescalonamento de investimentos em contratos portuários, sendo este, segundo a própria peça, o primeiro caso da espécie, somada à posterioridade da Portaria-MInfra 530/2019, publicada em agosto de 2019 e originalmente invocada como fundamento da imputação, circunstância que a própria unidade reconheceu, vendo-se obrigada a renovar a audiência e a reancorar a censura no §1º do art. 9º da Resolução-Antaq 3.220/2014.

24. A segunda circunstância é que esse mesmo dispositivo, o §1º do art. 9º, disciplina o procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e pressupõe, portanto, a ocorrência de um evento de reequilíbrio. Sucede que a tese sustentada pelo Superintendente era precisamente a de que não se estava diante de reequilíbrio, mas de autotutela voltada à correção de erro material, hipótese amparada na presunção de equilíbrio do art. 7º da mesma Resolução. A controvérsia, como se vê, não versa sobre o descumprimento de norma cogente e clara, mas sobre a própria condição que a tornaria aplicável, questão de qualificação jurídica genuinamente disputável, e disputada no interior da Agência. Errar sobre matéria assim controvertida não preenche o requisito legal do inescusável, e a complexidade da questão, que o art. 12, §4º, do Decreto manda sopesar, apenas reforça a conclusão.

25. A terceira circunstância remete ao que expus sobre a falácia da hierarquia de tecnicidade. A imputação reprova o Superintendente por haver divergido das unidades a ele subordinadas. Sucede que a prerrogativa de divergir, motivadamente, das instâncias instrutórias integra a própria função de um Superintendente de Outorgas; suprimi-la tornaria decorativa a hierarquia e vinculante a instrução. O precedente que a unidade invoca, o Acórdão 1.264/2019-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), tipifica como erro grosseiro a decisão que despreza o parecer técnico “sem a devida motivação”, e é justamente a motivação que aqui não falta, pois o Despacho expõe razões, ainda que insuficientes. A divergência fundamentada não é a decisão às cegas que a jurisprudência sanciona; é a hipótese que ela protege.

26. Detenho-me no ponto que a unidade técnica aponta como o mais grave: a passagem em que o Superintendente, “sabedor de que qualquer reescalonamento impacta na equação original”, conclui pelo equilíbrio “até que se prove o contrário”. Vê a unidade técnica, aí, a confissão de uma consciência da ilicitude. Leio-a diversamente. A locução “até que se prove o contrário” não inaugura inversão arbitrária de ônus; reproduz a presunção que o próprio art. 7º da Resolução-Antaq 3.220/2014 estabelecia, ao considerar mantido o equilíbrio sempre que observadas as condições contratuais e a alocação de riscos. E o reconhecimento de que o reescalonamento repercute na equação, longe de traduzir má-fé, é prova de honestidade analítica: o agente não ocultou a complexidade que enfrentava; ponderou-a e, à vista dela, concluiu, ainda que discutivelmente, pela compensação dos efeitos. Ter por inescusável o erro de quem expõe a dificuldade, e não o de quem a dissimula, inverteria os incentivos que o direito sancionador deve produzir.

27. Resta o exame da boa-fé, que a unidade técnica teve por ausente e que, com a devida vênia, tenho por presente. No âmbito desta Corte, a boa-fé afere-se objetivamente, à luz da conduta esperada de um homem leal, cauteloso e diligente (Acórdão 1.157/2008-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman; Acórdão 8.987/2018-Primeira Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues). A íntegra trajetória funcional do servidor, que não opera, registre-se, como privilégio pessoal, o que seria incompatível com a impessoalidade administrativa, mas como elemento objetivo de convicção, corrobora que a divergência por ele sustentada foi juízo técnico sincero, e não desídia ou favorecimento, do qual os



autos não trazem o mínimo indício.

28. A esse dado soma-se o que a própria instrução admite: a ausência de dano ao erário, a impossibilidade de atestar objetivamente prejuízo e o desempenho do contrato, ao longo de uma década, acima das projeções originais em investimento, movimentação e arrecadação. Diante desse conjunto, e na linha do que o Supremo Tribunal Federal assentou na já referida ADI 6.421/DF, o eventual equívoco do servidor, escusável e de boa-fé, não autoriza a sanção, sem que disso resulte franquia alguma para decisões futuras adotadas à revelia da técnica.

VIII – O VÍCIO RETROSPECTIVO E A MOLDURA CONSEQUENCIALISTA

29. Há, por fim, um vício de perspectiva que perpassa a imputação e que importa explicitar. A unidade técnica avalia o ato de 2019 a partir do cenário hoje consolidado, com o ingresso já conhecido de terminais concorrentes e com a execução contratual já decantada. A decisão regulatória, porém, é juízo de prognose, exercício de antecipação sob incerteza, e não operação retrospectiva. A margem de apreciação que a informa não se deixa reconstruir, sem anacronismo, a partir do que só o tempo revelou.

30. A própria peça técnica, aliás, fornece a chave que desarma o juízo de reprovabilidade que pretendeu extrair: ao reconhecer que, se o contrato hoje se mostra equilibrado, isso seria “mera sorte”, admite que dano nenhum se materializou, e que a censura recai não sobre um resultado lesivo, mas sobre um caminho processual não trilhado. Julgar a partir do presente, com os olhos voltados ao passado, é cômodo; decidir no presente, com os olhos voltados ao futuro, é difícil. O direito sancionador que ignora essa assimetria não protege o interesse público: ameaça-o, ao ensinar ao gestor que a prudência consistiria em não decidir.

31. Reconheço, e este Tribunal já o assentou, inclusive em acórdão de minha relatoria (Acórdão 1.446/2018-Plenário), que a análise meramente qualitativa de estudos de viabilidade em prorrogações antecipadas de grande porte encerra riscos relevantes para a Administração. Mas esse é, por excelência, um problema sistêmico, a ser enfrentado no plano do ato e da norma, por meio de determinações e recomendações à Agência, como de resto faz o voto do Relator, e não no plano da punição individual de agentes que, em um caso concreto e sob incerteza, divergiram de modo fundamentado. Confundir os dois planos é, uma vez mais, converter o controle em coadministração.

IX – CONCLUSÃO

32. Em síntese, e sob uma única moldura: o erro grosseiro do art. 28 da Lindb afere-se à luz da função exercida e das condições em que a decisão foi tomada. Sob essa régua, nem os Diretores, que decidiram no núcleo quase-jurisdicional da Agência, escolhendo motivadamente entre posições técnicas contrapostas, nem o Superintendente, cujo eventual equívoco, escusável e de boa-fé, recaiu sobre matéria genuinamente controvertida e sem disciplina específica à época, atingem o limiar que a lei exige para a sanção.

33. A resposta adequada desta Corte situa-se no plano do ato, e não no da pena. A determinação para que a Antaq comprove o equilíbrio e a vantajosidade do contrato realiza o controle de que cuida a Constituição sem sacrificar a segurança jurídica de quem decidiu de boa-fé. O controle externo que aqui se exerce é o que constrói racionalidade pública, não o que pune a coragem de decidir. Reafirmo, para que não pare dúvida, que daqui não se extrai carta branca alguma: o dirigente e o servidor de agência respondem, e devem responder, pelo erro grosseiro; apenas não é disso que tratam estes autos.

Diante do exposto, acompanho integralmente o voto do eminente Relator, para rejeitar a proposta de aplicação de multa e afastar a responsabilização dos Senhores Alber Furtado de Vasconcelos Neto, Francisval Dias Mendes e Adalberto Tokarski, mantida a determinação dirigida à Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

tagRedator
Ministro



ACÓRDÃO Nº 1547/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 041.224/2018-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Adalberto Tokarski (219.034.331-34); Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Alber Furtado de Vasconcelos Neto (770.349.963-34); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos; Congresso Nacional; Francisval Dias Mendes (340.112.341-68); Secretaria-executiva do Ministério de Portos e Aeroportos.
 - 3.2. Responsável: Santos Brasil Participações S.A. (02.762.121/0001-04).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Patrícia Guercio Teixeira Delage (90459/OAB-MG), Caroline de Lima Rodrigues (56309/OAB-DF) e outros, representando Santos Brasil Participações S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada com o objetivo de avaliar os procedimentos adotados pelo Ministério de Portos e Aeroportos e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos portuários, ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 2º, 4º, I, 9º, I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, no prazo de 180 dias, comprove perante este Tribunal:

9.1.1. a retomada efetiva do cumprimento das obrigações assumidas pela Congonhas Minérios S.A. de realizar os investimentos pactuados no 5º termo aditivo ao Contrato C-DEPJUR 54/97 mediante apresentação de cronograma físico-financeiro definitivo de expansão da capacidade do terminal, contendo marcos críticos críveis de engenharia e previsão de penalidades no caso de descumprimento, sob pena de afronta ao disposto no art. 57, § 1º, da Lei 12.815/2013 e na cláusula décima nona, parágrafo sétimo, do referido aditivo;

9.1.2. o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PRES 69/1997, celebrado com a Santos Brasil Participações S.A., e sua vantajosidade ao Poder Público após as modificações estruturais promovidas pelo 7º termo aditivo, adotando, no estudo técnico a ser apresentado, os critérios metodológicos previstos no art. 9º, § 1º, da Resolução-Antaq 3.220/2014, à época vigente, cuja redação foi mantida pelo art. 10, § 1º, da Resolução-Antaq 85/2022;

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que promova a revisão de seus normativos internos com vistas a estabelecer prazos peremptórios para a emissão de despacho conclusivo de chefia regional e de parecer opinativo de superintendência, medida que contribuiria para aperfeiçoar a organização e a celeridade de seus processos de fiscalização, tornando sua atuação mais eficaz no cumprimento das competências instituídas no art. 27, XXVI, da Lei 10.233/2001;

9.3. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Aquaviários de que a ausência de análise aprofundada dos investimentos (Capex) previstos no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativo ao 5º termo aditivo ao Contrato PRES 69/1997 infringiu o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1547-23/26-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator) e Odair Cunha.
- 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
 Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
 Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
 Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.160/2026-2

Natureza: Relatório de Auditoria.
 Entidade: Município de Praia Grande/SP.
 Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DESTINADAS À INFRAESTRUTURA URBANA. RECURSOS ORIGINÁRIOS DE EMENDAS PARLAMENTARES. EXAME QUANTO À RASTREABILIDADE DOS RECURSOS, CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, ADEQUAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO E EXECUÇÃO FÍSICA DO OBJETO. IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DA LICITAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Auditoria realizada com o objetivo de fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de transferências especiais destinadas à Infraestrutura Urbana, com foco nas emendas parlamentares³¹, no município de Praia Grande/SP.

2. Transcrevo a seguir, com vistas ao entendimento da ação de controle, excerto do relatório de fiscalização produzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear³², cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da referida unidade especializada³³.

I. “Apresentação

1. O presente trabalho é parte integrante do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais de 2020 a 2024, composto por auditorias de conformidade realizadas sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), Portaria-Adplan 2, de 23 de agosto de 2010, cujo procedimento inclui

³¹ 202435970002 e 202535970003.

³² peça 31.

³³ peças 32 e 33.



preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados, coordenada pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc).

I.1 Importância Socioeconômica

2. O bairro Princesa, em Praia Grande, possui cerca de 5.500 habitantes, predominantemente de média e baixa renda, segundo dados da Central Integrada de Dados e Estatística de Praia Grande (CIDE municipal).
3. Localizado na bacia do Rio Branco, o bairro enfrenta alagamentos frequentes devido à inadequação do sistema de coleta de águas pluviais.
4. O plano diretor de drenagem do município, elaborado em 1997, previa obras de macrodrenagem, incluindo o Canal Real, essencial para o escoamento da bacia.
5. Em 26/4/2024, a prefeitura iniciou as obras de macrodrenagem no bairro, concluídas em 2025. Na sequência, tornou-se necessária a implantação de redes de microdrenagem para captar e transportar a água da chuva até o sistema principal.
6. A prefeitura afirma que o projeto garantirá pavimentação e microdrenagem em todas as ruas, promovendo urbanização, salubridade e habitabilidade, além de reduzir riscos em áreas sem infraestrutura adequada.

II. Introdução

7. A presente auditoria, de relatoria do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, se deu na Prefeitura Municipal de Praia Grande (SP), com o objetivo de fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de transferências especiais destinadas a Infraestrutura Urbana, notadamente as metas da Emenda 202435970002 e, extensivamente, as metas da Emenda 202535970003 associada ao mesmo objeto.

II.1. Deliberação que originou o trabalho

8. A auditoria é decorrente do Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (TC 023.001/2025-9), de relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, que tratou de Plano Especial de Auditoria relativas a Transferências Especiais (Emendas PIX) dos exercícios 2020 a 2024, em atendimento à determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 854/DF.

II.2. Visão geral do objeto

9. As emendas parlamentares individuais são um instrumento dentro do processo legislativo brasileiro, permitindo aos parlamentares a possibilidade de alocar recursos do orçamento público para projetos específicos. A Constituição Federal de 1988 estabelece as bases para esse processo, garantindo ao Congresso Nacional a prerrogativa de apresentar emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), desde que sejam respeitados os princípios da transparência e da compatibilidade com os planos e diretrizes governamentais. Nesse sentido, as emendas individuais tornaram-se um instrumento para a descentralização de recursos discricionários.

10. No caso concreto, a presente fiscalização tem como objeto as transferências especiais realizadas por meio das Emendas 202435970002 e 202535970003, destinadas a implantação de projeto de Infraestrutura Urbana no bairro Princesa de Praia Grande (SP).

11. O projeto contempla ações de pavimentação, dotadas dos respectivos sistemas de microdrenagem urbana, no bairro Princesa do Município da Estância Balneária de Praia Grande no Estado de São Paulo.

12. O projeto é parte de uma ação municipal mais ampla que se iniciou com as ações de macrodrenagem da localidade, visando a melhoria das condições de habitabilidade dos moradores.

13. A obra conta com recursos das duas emendas especiais citadas e de outros convênios federais, tendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) como órgão cedente:

- Convênio CR 953831/2023: R\$ 4.785.919,00
- Convênio CR 954664/2023: R\$ 2.870.210,00
- Convênio CR 952185/2023: R\$ 9.575.191,00
- Contrapartidas: R\$ 6.262.326,25
- Municipalidade: R\$ 13.065.118,72
- **Transferência Especial: R\$ 10.585.585,00 EP 202435970002-Alberto Mourão**
- **Transferência Especial: R\$ 17.855.625,15 EP 202535970003-Alberto Mourão**

II.3. Objetivo e questões de auditoria

14. A presente auditoria teve por objetivos avaliar a conformidade da aplicação dos recursos oriundos das Emendas Parlamentares 202435970002 e 202535970003, associadas à execução das obras de infraestrutura urbana em Praia Grande (SP).

15. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:



- a) Questão 1: A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?
- b) Questão 2: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?
- c) Questão 3: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?
- d) Questão 4: A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais? e
- e) Questão 5: A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

16. Deve-se pontuar que todos os procedimentos de auditoria atinentes às cinco questões de auditoria da matriz de planejamento foram exitosamente executados, estando as análises arquivadas nos sistemas informatizados do TCU (Fiscalis 29/2026).

17. Registra-se que, embora tenha sido dada ordem de serviço no dia 21/1/2025, na data da visita técnica (24/2/2026) ainda não havia serviço realizado, medido e pago, validando a falta de movimentações nas contas.

II.4. Metodologia utilizada

18. O trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009), que estão alinhados com os princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 4000 e, no que coube, ISSAI 3000).

19. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do Roteiro de Auditoria de Conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União a respeito de licitação e contratação de obras públicas.

20. Ao longo da etapa de execução da auditoria, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento (peça 7). Dados, informações e documentos complementares foram solicitados aos gestores envolvidos por meio de e-mails de requisição (peças 8 e 9), cujas respostas foram tempestivamente apresentadas (peças 9 a 26), além de reuniões específicas com os gestores do contrato.

21. Cabe citar que, em vista do prazo exíguo disponível para a completa realização do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, não fizeram parte do escopo da fiscalização a análise pormenorizada dos coeficientes de insumos adotados na contratação, tanto as adotadas pela prefeitura, quanto as apresentadas pela contratada na formulação das composições de custos unitários.

22. Compõem o objeto dessa auditoria duas emendas, todas da categoria obras – Infraestrutura Urbana, que contemplam as transferências especiais detalhadas na Tabela 1.

Tabela 1 - Transferências especiais fiscalizadas

Transferência especial	Ente beneficiário	Valor	Finalidade	Objeto (ou meta) fiscalizado
EP 202435970002	Município de Praia Grande (SP)	R\$ 10.585.585,00	Infraestrutura Urbana	Infraestrutura Urbana no bairro Princesa
EP 202535970003	Município de Praia Grande (SP)	R\$ 17.855.625,15	Infraestrutura Urbana	Infraestrutura Urbana no bairro Princesa

Fonte: Elaboração própria com base em informações do TransfereGov.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

23. Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames realizados e à aplicação dos procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

24. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 64.999.975,12, a valores históricos (data base – abril/2025), dado pelo valor do Contrato 210/25 (peça 30, p. 153), de 28/11/2025, avençado com a empresa Terracom Construções Ltda.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

25. Entre os benefícios estimados desta fiscalização está a prevenção de impropriedades em futuros processos licitatórios, por meio da atuação tempestiva dos gestores, além do incremento da transparência na gestão de recursos públicos destinados a obras e serviços de engenharia.



III. Achados de auditoria

III.1. Impropriedades no orçamento de referência do Edital de Concorrência 006/2025 da Prefeitura Municipal de Praia Grande.

III.1.1. Tipificação

26. Falhas/impropriedades (F/I).

III.1.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO

27. As impropriedades apontadas não atendem à conceituação de irregularidade grave contida no art. 150, §1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026), por se tratar de impropriedades de baixa materialidade e sem potencial de comprometer a execução do contrato, dada a assunção contratual pela Contratada de todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto.

III.1.3. Situação encontrada

28. Identificou-se que o ‘item 1.2 - Administração Local’ do Orçamento de Referência do Edital de Concorrência 006/2025 da Prefeitura Municipal de Praia Grande não possui a incidência da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), apresentando valor apenas para custos diretos.

29. Identificou-se, também, que parte das composições de custos unitários de serviços do referenciado Orçamento, que utilizam mão de obra direta como insumo, não contemplam os encargos complementares (tais como alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual (EPIs), exames médicos e ferramentas), suprimindo custos diretos associados à execução do objeto, em desacordo com as bases oficiais de referência.

30. Essas impropriedades podem expandir o risco de distorção em custos de determinados itens da planilha orçamentária de referência, com prejuízo à transparência na composição dos custos públicos, bem como possível subestimação do valor real da obra. Além disso, contrariam o disposto nos arts. 6º, inciso XXV, art. 18, inciso IV, e art. 23, §2º, da Lei 14.133/2021, bem como na jurisprudência consolidada na Súmula-TCU 258 e no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

31. O desenvolvimento do presente achado de auditoria será desdobrado em dois subtópicos: i) ausência de incidência da taxa de BDI no ‘item 1.2 - Administração Local’ do Orçamento de Referência do Edital de Concorrência 006/2025; e ii) utilização de mão de obra direta como insumo, sem adição dos encargos complementares associados.

Ausência de incidência da taxa de BDI no item 1.2 - Administração Local do Orçamento de Referência do Edital de Concorrência 006/2025

32. A análise dos preços de custo, dos encargos sociais incidentes, do BDI estimado e das Composições Analíticas de Preço Unitário que formaram o Orçamento de Referência da Prefeitura de Praia Grande para a Concorrência Pública 006/2025, consolidada em documento próprio (peça 27), demonstrou que foi adotada taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de 24,23%. Esse percentual está em conformidade com a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer, correspondente ao 3º Quartil para obras de construção de rodovias e ferrovias, que representam os serviços predominantes em termos de valor no objeto analisado. Ademais, o percentual adotado situa-se abaixo do parâmetro de 26,44% (3º quartil) aplicável à construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e obras correlatas.

33. Complementarmente, verificou-se que a contratada adotou, em sua planilha de preços, o mesmo percentual de BDI adotado pela prefeitura. Dessa forma, registra-se a aderência do BDI contratual à referência estabelecida no citado acórdão, o que permite concluir pela sua aceitabilidade no âmbito do Edital de Concorrência Pública 006/2025, cujo objeto consiste na contratação, sob o regime de empreitada por preço unitário, de empresa de engenharia para execução de obras de pavimentação e drenagem em diversas vias no Bairro Princesa, no referido município.

34. Não obstante a adequação do BDI adotado no orçamento de referência, verificou-se impropriedade específica quanto ao BDI aplicado ao item de serviço 1.2 - Administração Local.

35. A Planilha Orçamentária apresentada no Capítulo III do Edital de Concorrência Pública 006/2025 (peça 28, p.31) apresenta três colunas de valores, sendo uma com o custo sem BDI, a segunda com o preço com BDI e a terceira com o valor total em reais de cada item da planilha. Em todos os itens da planilha, o valor total está acrescido do percentual de BDI, com exceção do item de serviço 1.2 - Administração Local, com valor igual para as três colunas, ou seja, o valor total não foi acrescido do BDI declarado de 24,23%. Em síntese, a planilha orçamentária do Edital considerou como zero o BDI para esse item do custo direto das obras.

36. Ao analisar a correspondente composição analítica de preço unitário constante do Anexo H do Edital republicado (peça 28, p. 160), verificou-se que na linha de Valor resultante em % do demonstrativo da taxa de


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

BDI adotado consta o valor de 0,00%, confirmando, desta feita, a situação constatada na Planilha Orçamentária apresentada no Capítulo III do Edital, conforme Figura 1.

Figura 1 – Composição Analítica de Preço Unitário do item 1.2 – Administração Local.

ANEXO H - COMPOSIÇÃO ANALÍTICA DE PREÇO UNITÁRIO						Folha
Objeto: Execução de Pavimentação e Drenagem em diversas vias no Bairro Princesa						1 de 1
Local: Bairro Princesa						Proc.: 116 / 2021
						Data loc: abril / 2021
1.2	SERVIÇO:	Administração Local	UNIDADE:			un
		Código	Unidade	Consumo	Custo Unitário	Custo Total
1	MÃO DE OBRA					
1.1	Vigia Noturno	34345	SINAPI	h	34580,00000	22,92
1.2	Engenheiro Pleno de obra	02707	SINAPI	h	8448,00000	128,55
1.3	Engenheiro Júnior	02706	SINAPI	h	12672,00000	126,37
1.4	Mestre de obras	04069	SINAPI	h	16896,00000	76,25
1.5	Encamegado geral	04063	SINAPI	h	16896,00000	46,75
1.6	Apostador	00-61-22	SINAPI	h	12672,00000	37,21
1.7	Almoxarife	00253	SINAPI	h	12672,00000	35,89
Total do item 1						6.483.997,44
2	MATERIAIS					
Total do item 2						-
3	EQUIPAMENTOS					
3.1	Retroescavadeira cap. caçamba frontal 0,76 m³	11014000	SIURS	h	4224,00000	170,16
3.2	Pneu kombi 50% em operação	11022000	SIURS	h	4224,00000	89,41
3.3	Veículo leve 50 %em operação	3022000	SIURS	h	4224,00000	50,74
Total do item 3						1.310.749,44
4	SERVIÇOS					
4.1	Elaboração e Execução do Plano de Afugentamento e Resgate de Fauna		SEMA	un	1,00000	102,100,00
	Obtenção da Licença junto ao GEFAU					
Total do item 4						102.100,00
Subtotal 1+2+3+4						7.896.846,88
Valor resultante em % do demonstrativo da taxa de BDI adotado						0,00%
Total do item						R\$ 7.896.846,88



Município de Estância Balneária de Praia Grande

ESTADO DE SÃO PAULO

116 / 2021

Fonte: Edital de Concorrência Pública 006/2025 – Anexo H (peça 28, p. 160).

37. Como já relatado, verificou-se que a contratada acompanhou o procedimento adotado pela prefeitura. A planilha anexa ao Contrato 210/25 com empresa Terracom Construções Ltda (peça 29, p. 68), bem como a composição de custo unitário (peça 29, p. 72), igualmente, apresentam o valor de 0,00% (zero por cento) para a taxa de BDI.

38. Importante ressaltar que, nos termos do Edital (peça 28, p. 12), a licitação foi estrutura em item único, devendo o licitante apresentar sua proposta por meio do preenchimento, no sistema eletrônico, do ‘Valor Total Geral com BDI do único item’ (item 4.1.1). Ademais, segundo o item 4.3 do Edital, os valores propostos devem contemplar todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto. Tal previsão contribui para mitigar riscos de pleitos futuros por parte da contratada para recomposição de custos.

39. Instado a se manifestar, o município informou que adotou BDI igual a zero para o tem Administração local, em atendimento à orientação da Caixa Econômica Federal (Caixa), com vistas à observância do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, que recomenda que os custos desse item não ultrapassem 10,68% do valor total da contratação.

40. Conforme descrito na Visão Geral deste relatório, a Caixa atua no empreendimento como executora no âmbito de três Convênios (CR 953831/2023, CR 954664/2023 e CR 952185/2023).

41. A Prefeitura acrescentou que, além de observar o limite estabelecido pelo TCU e adotado pela Caixa, entende ser indevida a incidência de BDI sobre o item Administração Local (peça 13, p. 13):

Embora a Administração Local integre a lista de custos diretos da obra para fins de orçamentação, adotamos o entendimento de que não se aplica sobre esse item a taxa de BDI, uma vez que os componentes que a justificam — tais como administração central, riscos, despesas financeiras e lucro — não se materializam nesse custo, o qual se refere exclusivamente à estrutura necessária à gestão e viabilização da execução do empreendimento.

Entendemos que a Administração Local constitui custo da própria obra, indispensável à sua execução, porém não configura base econômica adequada para incidência de BDI, por não representar atividade empresarial passível de bonificação, remuneração de riscos ou retorno financeiro. Justamente por não possuir caráter produtivo direto, trata-se de custo específico diretamente vinculado à obra, não se confundindo com as despesas indiretas de natureza empresarial que fundamentam o BDI.

Assim, avaliamos que a incidência de BDI sobre a Administração Local geraria remuneração indevida de lucro, riscos e despesas financeiras sobre custo administrativo da própria obra, razão pela qual optamos pela não aplicação dessa taxa, como medida tecnicamente adequada, prudente e aderente aos princípios da economicidade, da transparência e da correta formação de preços.

Destaca-se, por fim, que a adoção desse além das questões acima detalhadas, viabiliza os preceitos estabelecidos pelo órgão conveniente, a Caixa Econômica Federal, a qual orienta a formação de preços em obras financiadas ou conveniadas com



recursos federais em consonância com os limites e diretrizes fixados pelo Acórdão TCU nº 2.622/2016 – Plenário.

42. Demonstra-se, a seguir, que não procede o entendimento da Prefeitura quanto à suposta indevida a aplicação de BDI sobre o item Administração Local.

43. Inicialmente, cabe reconhecer que o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário é um marco regulatório para a Administração Pública, estabelecendo parâmetros referenciais de BDI para orçamentos de obras e serviços de engenharia de obras públicas. Seu objetivo central foi estabelecer faixas aceitáveis para os valores das taxas de BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia, bem como para itens específicos de aquisição de produtos, revisando os parâmetros anteriormente fixados pelos Acórdãos 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário.

44. Importa esclarecer que o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário estabeleceu que o BDI deve ser calculado de forma analítica, compondo-se dos custos indiretos incidentes sobre o custo direto quantificável, quais sejam: Administração Central, Seguro, Garantia, Risco, Despesas Financeiras, Lucro e Impostos. Estabeleceu, ainda, faixas aceitáveis (1º quartil, médio e 3º quartil) para o BDI, divididas por porte e tipo de obra (edificações, rodovias, saneamento, energia, portos), estabelecendo a adoção de um BDI reduzido para o fornecimento de materiais e equipamentos relevantes, de forma a evitar sobreposição de BDI, em consonância com a Súmula-TCU 253/2010.

45. Assim, a aplicação do BDI de acordo com parâmetros estabelecidos pelo TCU é uma diretriz a ser seguida pela Administração Pública para garantir a razoabilidade do orçamento de referência da licitação e, como consequência, a razoabilidade de custos e lucro, a transparência e o controle nas contratações e a eficiência na execução de obras públicas.

46. Por sua vez, o item 9.3.2.1 do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário orientou os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a discriminar os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos e à jurisprudência do TCU e com fundamento legais vigentes.

47. O entendimento do TCU é de que a administração local é custo direto da obra e, portanto, deve constar no orçamento acrescido de uma taxa de BDI, sendo este um componente essencial da formação do preço de venda, integrando custos indiretos, tributos e lucro, que são indissociáveis da execução do serviço; ou seja, é um índice aplicado sobre todos os itens de custo direto para se obter o preço final do serviço.

48. Acrescenta-se a isso a Súmula-TCU 258/2010, que determina que as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia e devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes, não podendo ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.

49. No mesmo sentido está a Lei 14.133/2021, que, em seu art. 6º, inciso XXV, item f, ao definir projeto básico, exige orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Ainda, o art. 23, § 2º, preconiza que, no processo licitatório, o valor estimado esteja acrescido do percentual de BDI de referência e dos encargos sociais cabíveis. Por sua vez, o art. 18 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, deve, dentre outras orientações, abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendido o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação.

50. Adicionalmente, o art. 56 trata dos documentos do licitante vencedor, para os quais determina que o vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento do BDI e dos encargos sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora.

51. Conclui-se, portanto, que a legislação exige a elaboração de orçamentos detalhados, com a discriminação de todos os custos, inclusive do BDI e dos encargos sociais. A ausência de BDI em itens específicos do orçamento de referência contraria tais preceitos normativos, afronta o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos e a jurisprudência da Corte de Contas, além de expor a Administração Pública ao risco de contratações com custos incompletos, favorecendo a ocorrência de pleitos e aditamentos contratuais indevidos.

52. A exclusão do BDI em determinados itens do orçamento pode acarretar, ainda: (i) inexecução da proposta, diante da insuficiência de recursos para cobertura de despesas indiretas pela contratada; (ii) desclassificação de propostas, em razão da omissão de componentes obrigatórios do preço; e (iii) dificuldades



na medição e no pagamento contratual, em decorrência de distorções na incidência do BDI sobre os custos diretos.

53. Em síntese, a adoção do BDI igual a zero em itens de serviço de engenharia mostra-se incompatível com os dispositivos legais aplicáveis, notadamente com as exigências de transparência, detalhamento de custos e exequibilidade das propostas previstas na Lei 14.133/2021.

54. Não obstante o descumprimento dos dispositivos legais mencionados – o que pode configurar afronta ao princípio da transparência e à jurisprudência consolidada no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, que admite a redução do BDI em hipóteses específicas, mas não a sua supressão total – verifica-se que a irregularidade possui caráter pontual e de baixa materialidade. Isso porque o BDI zerado incidiu exclusivamente sobre o item Administração Local, tendo o restante do orçamento observado os parâmetros referenciais aplicáveis. Assim, entende-se suficiente dar ciência à Prefeitura, de modo a prevenir a repetição da impropriedade em futuras contratações.

Utilização de mão de obra direta como insumo, sem adição dos encargos complementares associados

55. A análise dos custos diretos, dos encargos sociais incidentes, do BDI estimado e das composições analíticas de preços unitários que subsidiaram o orçamento de referência da Prefeitura de Praia Grande para a Concorrência Pública 006/2025 (peça 27) permitiu concluir, de modo geral, pela compatibilidade dos parâmetros adotados com o Sinapi, referencial amplamente aceito pela jurisprudência do Tribunal. Não obstante, constatou-se que parte das composições de custos unitários deixou de contemplar os encargos complementares da mão de obra direta, tais como alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual (EPIs), exames médicos e ferramentas.

56. Tal omissão, relativa a custos diretos indispensáveis à adequada execução do objeto, revela desconformidade com as próprias bases referenciais adotadas pela prefeitura, comprometendo a fidedignidade das composições orçamentárias.

57. Conforme consta do processo licitatório (peça 28, p. 59 – 180), das vinte e duas composições apresentadas pela Prefeitura, quinze incluem insumos alocados no item 1 – Mão de Obra, cujos custos unitários não contemplam encargos complementares.

58. Verificou-se que, na elaboração do orçamento de referência para a Concorrência Pública 006/2025, a Prefeitura de Praia Grande utilizou distintos bancos de dados públicos, cada qual com metodologia e critérios próprios – prática que, em si, não configura irregularidade. No entanto, identificou-se a adoção concomitante de composições referenciais de serviços já acrescidas de encargos sociais e complementares (na rubrica ‘serviços’) com insumos relativos à mão de obra (adicional) extraídos de referenciais que não contemplam encargos complementares. Tal procedimento resultou em impropriedade parcial nas composições de custo unitários do orçamento de referência, uma vez que as composições oficiais, em regra, utilizam insumos de mão de obra já acrescidos de encargos complementares, conforme será detalhado a seguir.

59. Os encargos complementares são custos associados à mão de obra, fixados por hora trabalhada, destinados ao custeio de benefícios diretos ao trabalhador, tais como EPIs, alimentação, transporte, exames e seguro. Diferentemente dos encargos sociais (proporcionais ao salário), os complementares não variam de forma proporcional aos salários, são fixos independente do salário. Esses valores são definidos em convenções coletivas de trabalho e normas que regulamentam a prática profissional na construção civil, a exemplo das normas de segurança do trabalho, não sendo necessariamente definidos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

60. Ao analisar as composições de custos contempladas na faixa A da Curva ABC da seleção para análise, verificou-se a existência de apenas uma composição seguindo fielmente as composições do Sinapi. Trata-se do item ‘7.3. Calçada em Concreto e= 8.0 cm’, composição 94995 Sinapi, com custo unitário de R\$ 83,04 (sem desoneração) e preço unitário de R\$ 103,16 (incluindo BDI e Encargos Sociais e Complementares), conforme Figura 2.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Figura 2 – Espelho da tabela Sinapi – Composição 94995.

CAIXA		SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil			Página: 322 / 403	
RELATÓRIO DE CUSTOS DE COMPOSIÇÕES		Encargos sociais SEM desoneração:	Horista: 115,48%	Mensalista: 71,54%	Mês de Referência: 04/2025	
Localidade: SAO PAULO - SP		Encargos sociais COM desoneração:	Horista: 92,70%	Mensalista: 53,38%	Data de emissão: 09/05/2025	
Código	Descrição da Composição	Unid.	Custo Total (R\$)			
			SEM desoneração	%AS	COM desoneração	%AS
95002	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO ESTAMPADO, ESPESSURA 6 CM, NÃO ARMADO. AF_08/2022	M2	- -	-	- -	-
95007	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO ESTAMPADO, ESPESSURA 8 CM, ARMADO. AF_08/2022	M2	- -	-	- -	-
95006	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO ESTAMPADO, ESPESSURA 8 CM, NÃO ARMADO. AF_08/2022	M2	- -	-	- -	-
104313	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) COM PLACAS DE CONCRETO PRÉ-FABRICADAS, ASSENTADAS COM ARGAMASSA, PLACAS DE 100 X 100 CM, NÃO ARMADO. AF_08/2022	M2	- -	-	- -	-
104312	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) COM PLACAS DE CONCRETO PRÉ-FABRICADAS, ASSENTADAS COM ARGAMASSA, PLACAS DE 40 X 40 CM, NÃO ARMADO. AF_08/2022	M2	- -	-	- -	-
94992	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, FEITO EM OBRA, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 6 CM, ARMADO. AF_08/2022	M2	74,28 -	-	72,39 -	-
94994	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, FEITO EM OBRA, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 8 CM, ARMADO. AF_08/2022	M2	89,52 -	-	87,06 -	-
94990	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, FEITO EM OBRA, ACABAMENTO CONVENCIONAL, NÃO ARMADO. AF_08/2022	M3	733,03 -	-	706,92 -	-
94991	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO C20, ACABAMENTO CONVENCIONAL, NÃO ARMADO. AF_08/2022	M3	652,11 -	-	643,46 -	-
104626	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO C25, ACABAMENTO CONVENCIONAL, NÃO ARMADO. AF_03/2023	M3	666,67 -	-	658,02 -	-
94993	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 6 CM, ARMADO. AF_08/2022	M2	69,41 -	-	68,58 -	-
94995	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 8 CM, ARMADO. AF_08/2022	M2	83,04 -	-	81,99 -	-
Grupo Pavimentações Diversas - Paralelepípedos e Pedras Poliédricas (clique para acessar o caderno técnico)						
101169	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PARALELEPÍPEDOS, REJUNTAMENTO COM ARGAMASSA TRAÇO 1:3 (CIMENTO E AREIA). AF_05/2020	M2	150,72 -	-	148,27 -	-
104383	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PARALELEPÍPEDOS, REJUNTAMENTO COM PEDRISCO E EMULSÃO ASFÁLTICA. AF_05/2020	M2	- -	-	- -	-
101167	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PARALELEPÍPEDOS, REJUNTAMENTO COM PÓ DE PEDRA. AF_05/2020	M2	136,30 -	-	134,42 -	-
101172	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PEDRAS POLIÉDRICAS, REJUNTAMENTO COM ARGAMASSA TRAÇO 1:3 (CIMENTO E AREIA). AF_05/2020	M2	70,01 -	-	67,79 -	-
104384	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PEDRAS POLIÉDRICAS, REJUNTAMENTO COM PEDRISCO E EMULSÃO ASFÁLTICA. AF_05/2020	M2	- -	-	- -	-

Fonte: Sinapi-Relatório de Custos de Composições.

61. Como se observa na Figura 2, o Sinapi adota, para Encargos Sociais Sem Desoneração, o índice de 115,48% para mão de obra horista, mas utiliza, na formulação detalhada da composição, a mão de obra adicionada dos encargos complementares, ou seja, deixa de utilizar o insumo pedreiro código 004750 – pedreiro horista e o insumo servente código 006111 – servente horista e passa a utilizar a composição C 88309 - pedreiro com encargos complementares e a composição C 88316 – servente com encargos complementares.

Figura 3 – Espelho da tabela Sinapi – Composição 94995.

94995	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 8 CM, ARMADO. AF_08/2022	M2	COM CUSTO	
I 2692	DESMOLDANTE PROTETOR PARA FORMAS DE MADEIRA, DE BASE OLEOSA EMULSIONADA EM AGUA	L	0,0017000	COM PREÇO
I 4509	SARRAFO *2,5 X 10* CM EM PINUS, MISTA OU EQUIVALENTE DA REGIAO - BRUTA	M	0,2500000	COM PREÇO
I 4517	SARRAFO *2,5 X 7,5* CM EM PINUS, MISTA OU EQUIVALENTE DA REGIAO - BRUTA	M	0,2000000	COM PREÇO
I 5068	PREÇO DE AÇO POLIDO COM CABECA 17 X 21 (2 X 11)	KG	0,0240000	COM PREÇO
I 7156	TELA DE AÇO SOLDADA NERVURADA, CA-60, Q-196, (3,11 KG/M2), DIAMETRO DO FIO = 5,0 MM, LARGURA = 2,45 M, ESPACAMENTO DA MALHA = 10 X 10 CM	M2	1,0816000	COM PREÇO

CAIXA

SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

RELATÓRIO ANALÍTICO DE COMPOSIÇÕES

Data de emissão: 09/05/2025

Mês de Referência: 04/2025

Código

Descrição da Composição

Unid.

Coefficiente

Situação

Grupo Passeios de Concreto - continuação (clique para acessar o caderno técnico)

I 34492

CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C20, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)

M3

0,0985000

COM PREÇO

C 88262

CARPINTEIRO DE FORMAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES

H

0,1301000

COM CUSTO

C 88309

PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES

H

0,0874000

COM CUSTO

C 88316

SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES

H

0,2176000

COM CUSTO

Fonte: Sinapi-Relatório Analítico de composições.

62. Em contraste, as quinze composições constantes do orçamento da Prefeitura incluem insumos alocados no item 1 – Mão de Obra, cujos custos unitários não contemplam os encargos complementares, uma vez que se baseiam diretamente em códigos de insumo de mão de obra horista do Sinapi, sem a devida incorporação desses encargos.

63. A título ilustrativo, apresenta-se, na Figura 4, a composição do serviço ‘Construção de boca de lobo simples’, extraída do processo licitatório (peça 28, p. 167).


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Figura 4 – Composição analítica 5.3.3 – Construção de boca de lobo simples.

ANEXO H - COMPOSIÇÃO ANALÍTICA DE PREÇO UNITÁRIO						Folha
Objeto: Execução de Pavimentação e Drenagem em diversas vias no Bairro Princesa						1 de 1
Local: Bairro Princesa						Proc.: 116/2021
						Data de: abril / 2025
5.3.3 SERVIÇO: Construção de boca de lobo simples						UNIDADE: un
		Código	Unidade	Consumo	Custo Unitário	Custo Total
1	MÃO DE OBRA					
1.1	Pedreiro	4750 SINAPI	h	0,20000	24,62	4,92
1.2	Servente	6111 SINAPI	h	0,30000	20,49	6,15
					Total do item 1	11,07
2	MATERIAIS					
2.1	Fornecimento de guia chapéu	C.10.000.028150 CDHU	un	1,00000	54,99	54,99
					Total do item 2	54,99
3	EQUIPAMENTOS					
					Total do item 3	-
4	SERVIÇOS					
4.1	Escavação mecanizada de solo	101230 SINAPI	m³	11,05160	11,91	131,62
4.2	Lastró de brita	6005000 SIURB	m³	0,12480	267,12	33,34
4.3	Fornecimento de concreto fck=20 MPa	8026000 SIURB	m³	0,52650	510,07	319,56
4.4	Lançamento e aplicação de concreto em fundação	103673 SINAPI	m³	0,80850	55,37	34,89
4.5	Armação em aço CA-50	07-09-20 e 07-10-00 SIURB	kg	43,85500	10,89	477,58
4.6	Forma em chapéu de madeira resinada	3001015 SIURB	m²	5,05000	113,45	572,92
4.7	Forma comum de madeira	8014002 SIURB	m²	0,94800	79,45	75,32
4.8	Alvenaria de bloco de concreto (e=0,15 m)	4001060 SIURB	m²	5,56000	114,33	635,67
4.9	Argamassa única	87775 SINAPI	m³	11,12000	61,25	681,10
4.10	Reaterro compactado com placa vibratória	07.12.010 CDHU	m²	7,48180	17,12	128,09
					Total do item 4	3.089,89
					Subtotal 1+2+3+4	3.155,95
					Valor resultante em % do demonstrativo da taxa de BDI adotado	24,23%
					Total do item	R\$ 3.920,64

Fonte: Processo Administrativo 116/2021 – peça 38, p. 167.

64. Na composição exemplificativa apresentadas, a mão de obra direta de pedreiro foi orçada com base no Sinapi ao custo unitário horário em R\$ 24,62, sem a inclusão de encargos complementares. Entretanto, caso esses encargos fossem devidamente considerados, o valor unitário seria de R\$ 34,08. De forma análoga, o custo do servente, estimado em R\$ 20,49, seria de R\$ 29,77, conforme demonstrado nas Figuras 5 e 6.

Figura 5 – Mão de obra direta pedreiro com encargos complementares no Sinapi (SP).

SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil						Relatório de Custos de Composições
RELATÓRIO DE CUSTOS DE COMPOSIÇÕES						Encargos sociais SEM desoneração: 115,48%
Localidade: SAO PAULO - SP						Encargos sociais COM desoneração: 92,70%
						Horista: 115,48%
						Mensalista: 71,54%
						Mês de Referência: 04/2025
						Data de emissão: 09/05/2025
Código	Descrição da Composição	Unid.	SEM desoneração	%AS	COM desoneração	%AS
101437	OPERADOR DE MOTO SCAVER COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	7.047,61	-	6.456,16	-
88299	OPERADOR DE MOTO ESCREPIER COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	39,70	-	36,32	-
88300	OPERADOR DE MOTONIVELADORA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	39,70	-	36,32	-
101438	OPERADOR DE MOTONIVELADORA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	7.047,61	-	6.456,16	-
88297	OPERADOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	32,63	-	30,00	-
101435	OPERADOR DE MÁQUINAS E TRATORES DIVERSOS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	5.808,46	-	5.348,20	-
101440	OPERADOR DE PAVIMENTADORA / MESA VIBROACABADORA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	5.503,04	-	5.075,11	-
88302	OPERADOR DE PAVIMENTADORA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	30,86	-	28,42	-
88301	OPERADOR DE PÁ CARREGADORA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	30,86	-	28,42	-
101439	OPERADOR DE PÁ CARREGADORA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	5.503,04	-	5.075,11	-
88303	OPERADOR DE ROLO COMPACTADOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	31,27	-	28,78	-
101441	OPERADOR DE ROLO COMPACTADOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	5.574,84	-	5.139,30	-
88304	OPERADOR DE USINA DE ASFALTO, DE SOLOS OU DE CONCRETO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	39,70	-	36,32	-
101443	OPERADOR DE USINA DE ASFALTO, DE SOLOS OU DE CONCRETO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	7.047,61	-	6.456,16	-
88306	OPERADOR IATO DE AREIA OU IATISTA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	24,96	-	23,14	-
88307	OPERADOR PARA BATE ESTACAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	32,85	-	30,20	-
88308	PASTILHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	33,92	-	31,28	-
101444	PASTILHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	6.049,32	-	5.587,59	-
88309	PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	34,08	-	31,42	-
101445	PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	6.070,24	-	5.604,30	-
88310	PINTOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	36,84	-	34,08	-
101446	PINTOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	6.584,70	-	6.103,37	-

Fonte:

Relatório de Custos de Composições - Referencial de preços Sinapi.

Figura 6 – Mão de obra direta servente com encargos complementares no Sinapi (SP).

88314	SERRALHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	24,77	-	22,90	-
88315	SERRALHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	34,50	-	31,80	-
101451	SERRALHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	6.155,98	-	5.682,96	-
88316	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	29,77	-	27,55	-
101452	SERVENTE DE OBRAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	5.315,80	-	4.929,79	-
95967	SERVÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO DE FUNDAÇÕES PROFUNDAS E ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO	H	183,34	-	164,50	-
88318	SOLDADOR A (PARA SOLDA A SER TESTADA COM RAIOS "X") COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	42,17	-	38,75	-
88317	SOLDADOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	39,87	-	36,69	-
101453	SOLDADOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	MES	7.102,56	-	6.548,04	-

Fonte: Relatório de custos de Composições - Referencial de preços Sinapi.

65. Assim, a composição do serviço 5.3.3 somente estaria contemplando todos os custos diretos e associados se adotasse a composição Sinapi para o respectivo item de mão de obra que considera encargos complementares: a composição C 88309 – pedreiro com encargos complementares; e a composição C 88316 – servente com encargos complementares. Desta forma, estariam contemplados todos os custos diretos essenciais à execução do objeto.

66. Importa ressaltar que, embora com alguma diferenciação, as tabelas oficiais da CDHU, DER e Siurb, de forma análoga ao Sinapi, já consideram os encargos complementares em suas composições de custo unitário,



seja incluindo esses custos complementares nos encargos sociais, seja incluindo os custos correspondentes diretamente.

67. De modo análogo ao verificado em relação ao BDI, a ausência ou o tratamento inadequado dos encargos complementares (tais como alimentação, transporte, EPIs etc.) no orçamento de referência de obras contraria dispositivos da Lei 14.133/2021 – notadamente o art. 6º, inciso XXV, alínea f, o art. 23, § 2º, o art. 18, o art. 56 e o art. 59 –, na medida em que compromete a precisão do valor estimado da contratação e a transparência na composição dos custos.

68. Existe, igualmente, prejuízo ao princípio da transparência e à jurisprudência consolidada no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, cujo objetivo é não só prevenir sobrepreço, mas garantir maior precisão e transparência na composição de custos das obras públicas, manifestados nos orçamentos de referência das licitações.

69. Conforme já mencionado, esta deliberação destaca, entre outros aspectos, a necessidade de que os orçamentos de referência utilizados em licitações públicas sejam elaborados de forma detalhada, considerando todos os custos necessários para a execução do objeto contratado. Isso inclui não apenas os encargos sociais obrigatórios, mas também os encargos complementares, que são aqueles decorrentes de convenções coletivas de trabalho, normas regulamentadoras e outras exigências legais que impactam diretamente os custos da mão de obra.

70. No mesmo sentido, a já mencionada Súmula-TCU 258/2010 exige o detalhamento dos encargos sociais.

71. Importa destacar que o Tribunal de Contas da União possui vasta jurisprudência sobre encargos sociais em licitações e contratos administrativos, focando principalmente na exequibilidade das propostas, na vedação de fixação de percentuais mínimos e na comprovação dos custos. O Acórdão 854/2016-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, é um dos marcos importantes que aborda a questão do uso Sinapi como referência oficial de preços.

72. Cabe também mencionar o Acórdão 719/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, que tratou de consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados sobre a obrigatoriedade de considerar, em licitações para obras públicas e serviços de engenharia, as despesas decorrentes de acordos e convenções coletivas de trabalho. Após análise, o TCU concluiu que os licitantes estão obrigados a cumprir acordos e convenções coletivas de trabalho, conforme o art. 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal de 1988 e o art. 611 da CLT, que conferem caráter normativo a esses instrumentos.

73. Além disso, os próprios sistemas referenciais oficiais de custo (Sinapi e Sicro), utilizados para fundamentar orçamentos de obras e serviços de engenharia, consideram, direta ou indiretamente, parâmetros salariais e disposições de instrumentos de negociação coletiva.

74. A utilização de orçamentos de referência inadequados ou incompletos pode resultar em prejuízos para a Administração Pública, seja por contratar serviços a preços excessivos ou por contratar serviços a preços insuficientes, que não cobrem todos os custos necessários e podem conduzir a pleitos por aditivos por parte dos contratados.

75. No presente caso, embora a ausência dos encargos complementares em parte das composições de preços unitários utilizadas pela Prefeitura e a ausência de item do orçamento visando cobrir esses custos incidentes sobre a mão de obra direta possam configurar impropriedade que pode implicar custos globais não aderentes aos preços de mercado, entende-se que o risco foi mitigado em vista de cláusula contratual em que a Contratada assumiu todos os custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de sua entrega em definitivo; e declarou que cumpre plenamente os requisitos de habilitação definidos no instrumento convocatório, ao declarar ciência e concordância com as condições contidas no Edital e seus Anexos, notadamente os itens 3.3.1 e 7.6 do Edital (peça 28, p. 10 e p.2 2).

76. Em vista disso, entende-se que a impropriedade verificada não tem potencial de afetar o Contrato firmado e, conseqüentemente, a completa execução das obras, cabendo apenas proposta de dar ciência à prefeitura para que evite a repetição da ocorrência na orçamentação em editais de futuras contratações de obras e serviços de engenharia.

IV. Análise dos comentários dos gestores

77. Optou-se pelo não encaminhamento do relatório preliminar aos gestores tendo em vista que: (i) a proposta de encaminhamento se limita a ciência à Prefeitura do Município de Praia Grande; e (ii) foi realizada reunião de encerramento, em 17/3/2026, contando com a participação dos gestores responsáveis pela obra,



quando foi oportunizado o conhecimento prévio das constatações e da proposta de encaminhamento.

V. Conclusão

78. Trata-se de auditoria de conformidade das Transferências Especiais de Infraestrutura Urbana da Prefeitura Municipal de Praia Grande (SP) com o objetivo de fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de transferências especiais, notadamente as metas da Emenda 202435970002 e, extensivamente, da Emenda 202535970003, associada ao mesmo objeto.

79. A auditoria integra o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais de 2020 a 2024, em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de Relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, e atende à determinação do Min. Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF.

80. A auditoria teve como objeto o Edital de Concorrência 006/2025 da Prefeitura Municipal de Praia Grande, visando a contratação, sob o regime de Empreitada por Preço Unitário, de empresa de engenharia para execução de Pavimentação e Drenagem em diversas vias no Bairro Princesa. O certame teve como licitante vencedora a empresa Terracom Construções Ltda., resultando no Contrato 210/25, de 28/11/2025, sob o regime de Empreitada por Preço Unitário, no valor de R\$ 64.999.975,12 (data base – abril/2025). Embora tenha sido dada ordem de Serviço no dia 21/1/2025, na data da visita técnica (24/2/2026), ainda não havia serviço realizado, medido e pago, validando a falta de movimentações nas contas.

81. A obra é financiada com recursos provenientes de duas emendas especiais, bem como de outros instrumentos de transferência federal, notadamente três convênios que têm a Caixa como órgão concedente:

- Convênio CR 953831/2023: R\$ 4.785.919,00;
- Convênio CR 954664/2023: R\$ 2.870.210,00;
- Convênio CR 952185/2023: R\$ 9.575.191,00;
- Contrapartidas: R\$ 6.262.326,25;
- Municipalidade: R\$ 13.065.118,72;
- **Transferência Especial: R\$ 10.585.585,00 EP 202435970002-Alberto Mourão; e**
- **Transferência Especial: R\$ 17.855.625,15 EP 202535970003-Alberto Mourão.**

82. Em atendimento aos requisitos mínimos estabelecidos no parágrafo 5º do art. 166-A da CF/88, há previsão de aplicação integral dos recursos das Transferências Especiais em despesas de capital, por se tratar de empreendimento de infraestrutura urbana.

83. 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 seguintes questões de auditoria:

- a) Questão 1: A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?
- b) Questão 2: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?
- c) Questão 3: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?
- d) Questão 4: A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?
- e) Questão 5: A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

84. Para responder as questões de auditoria, foram executados os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento, cujos resultados encontram-se registrados em papeis de trabalhos específicos, devidamente arquivados nos sistemas informatizados do TCU.

85. Em relação à Questão 1, verificou-se que o empreendimento é financiado por múltiplas fontes de recursos, incluindo duas emendas parlamentares especiais destinadas à mesma finalidade – Emenda 202435970002 (2024) e Emenda 202535970003 (2025) – cujos valores foram depositados em contas específicas vinculadas ao objeto, sem indícios de saques ou transferências para outras contas. Assim, não foram identificados achados de auditoria quanto a esse aspecto.

86. No tocante às Questões 2, 3 e 5, constatou-se que, embora tenha sido emitida Ordem de Serviço em 21/1/2025, até a data da visita técnica realizada em 24/2/2026 não havia serviços executados, medidos e pagos, tampouco saques ou transferências para contas diversas daquelas destinadas a investimentos. A obra encontrava-se em estágio inicial, compatível com a fase de execução, inexistindo divergência entre a execução física e financeira até o momento. Em visita a obras similares em execução, foi possível constatar que a contratada dispõe de capacidade técnica, bem como equipamentos e materiais adequados à execução dos serviços. Ademais, há previsão de aplicação integral dos recursos das Transferências Especiais em despesas de capital,



por se tratar de empreendimento de infraestrutura urbana. Desse modo, os procedimentos de auditoria não identificaram irregularidades ou oportunidades de melhoria, não havendo achados de auditoria a registrar para essas Questões.

87. Por sua vez, no âmbito da Questão 4, que abrangeu a análise dos elementos do Processo Licitatório 6/2025, foram identificadas impropriedades no orçamento de referência do Edital da Prefeitura Municipal de Praia Grande. Identificou-se que o item ‘Administração Local’ não contempla a incidência de BDI, restringindo-se a custos diretos. Além disso, parte das composições de custos unitários de serviços elaboradas pela Prefeitura, que envolvem mão de obra direta, não inclui encargos complementares (tais como alimentação, transporte, Equipamentos de Proteção Individuais (EPIs), exames médicos e ferramentas), o que implica omissão de custos diretos essenciais à execução do objeto, em desacordo com as bases oficiais de referência.

88. Demonstrou-se que tais impropriedades contrariam dispositivos da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU. No entanto, por se tratar de falhas de baixa materialidade e sem potencial de comprometer a execução do contrato – especialmente em razão de previsão editalícia de que a Contratada assume integralmente os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros incidentes direta ou indiretamente sobre o objeto (itens 3.3.1 e 7.6 do Edital, peça 28, p. 10 e p.22) – entende-se suficiente propor a ciência à Prefeitura, a fim de evitar a repetição dessas impropriedades em futuras contratações.

89. Por fim, registre-se que a relatoria do presente processo foi inicialmente atribuída ao Ministro Aroldo Cedraz, nos termos do art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 346/2022, que disciplina o sorteio de processos no âmbito das fiscalizações. Em vista da aposentadoria do referido Ministro, a relatoria passou ao Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, conforme indicação regimental.

VI. Proposta de encaminhamento

90. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

90.1. **dar ciência** à Prefeitura do Município de Praia Grande (SP), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, com o objetivo de prevenir a recorrência de impropriedades em futuras contratações, de que a adoção de BDI nulo para itens de serviço de engenharia (Administração Local), bem como a ausência de encargos complementares (alimentação, transporte, Equipamentos de Proteção Individuais – EPIs, exames e ferramentas) nas composições de custos unitários da mão de obra direta no orçamento de referência do Edital de Concorrência 006/2025, contrariam o disposto no art. 6º, inciso XXV, no art. 18, inciso IV, no art. 23, §2º, no art. 56, §5º, e no art. 59, inciso III, da Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência consolidada na Súmula-TCU 258/2010 e no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário;

90.2. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos à Prefeitura Municipal de Praia Grande (SP), 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;

90.3. **arquivar** o presente processo, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, vez que atingiu seu objetivo.”

É o relatório.

VOTO

Em exame auditoria realizada no âmbito do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais (2020–2024), aprovado por meio do acórdão 158/2026-Plenário³⁴ e coordenado pela Secretaria de Controle Externo de Transferências e Contratos (Seinc), que analisou a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares, conhecidas como “Emendas Pix”, em projeto de pavimentação e de micro drenagem no bairro Princesa, no município de Praia Grande/SP.

2. As transferências especiais foram instituídas pela Emenda Constitucional 105/2019. Os valores decorrentes dessas transferências devem ser aplicados em programações finalísticas do ente beneficiário, sendo obrigatória a destinação mínima de 70% para despesas de capital (investimentos) e permitido o uso de até 30% em custeio. Também é vedado utilizar os recursos para despesas com pessoal ou serviço da dívida.

3. Nos primeiros anos, o modelo apresentou elevada discricionariedade e poucos mecanismos de controle, transparência e rastreabilidade, ao mesmo tempo em que os valores cresceram significativamente, passando de R\$ 621 milhões em 2020 para cerca de R\$ 7,7 bilhões em 2024.

³⁴ Relator ministro Walton Alencar Rodrigues.



Inicialmente, a Plataforma +Brasil, depois substituída pelo Transferegov.br, passou a permitir acompanhamento limitado, sem exigência detalhada de planos de trabalho nem prestação de contas.

4. Diante dessas lacunas, esta Corte intensificou sua atuação, destacando-se o Acórdão 518/2023-Plenário³⁵, que tratou da definição da competência para fiscalizar as transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição Federal e resultou na edição da Instrução Normativa 93/2024, que dispõe sobre a fiscalização, pelo TCU, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal.

5. Posteriormente, decisões do STF, especialmente na ADPF 854/DF, reforçaram a necessidade de transparência ativa, identificação dos beneficiários e vinculação dos recursos a planos de trabalho previamente aprovados. Com isso, o regime das transferências especiais evoluiu de um modelo inicialmente marcado por ampla flexibilidade e baixo controle para um sistema mais estruturado, transparente e fiscalizável, alinhado aos princípios constitucionais da administração pública.

6. Também no âmbito da ADPF 854, foi analisada a competência para a fiscalização dos recursos provenientes das emendas PIX e restou esclarecido que:

“(...) a competência exclusiva do TCU se refere ao julgamento das prestações de contas (‘relatórios de gestão’) decorrentes das ‘emendas individuais’ (RP 6). Portanto, resta preservada a atribuição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para processar e julgar as fiscalizações, denúncias e representações instauradas em suas respectivas jurisdições. Consigno, assim, a conformidade do procedimento apresentado pelo TCU no e-doc. 2.711 (Id. 2b62252e) com a determinação fixada na decisão de 17 de setembro de 2025.”

7. Em atendimento à determinação do ministro Flávio Dino exarada em 17/9/2025, este Tribunal, em conjunto com outros órgãos de controle, assumiu a responsabilidade de entregar ao STF, até 30/6/2026, os resultados das auditorias realizadas nas transferências especiais dos anos de 2020 a 2024³⁶.

II

8. A obra de Praia Grande/SP é financiada com recursos provenientes de duas emendas parlamentares especiais, que somam cerca de R\$ 28 milhões³⁷, e alocam recursos do Orçamento Geral da União em projetos específicos, bem como valores de outros instrumentos de transferência federal, em especial três contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades³⁸, tendo a Caixa Econômica Federal como instituição financeira mandatária da União.

9. Para cumprir o objetivo deste trabalho, a equipe de auditoria formulou as seguintes questões de auditoria:

- Questão 1: A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?
- Questão 2: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?
- Questão 3: A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?
- Questão 4: A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?
- Questão 5: A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

10. Relativamente à questão 1, não foram identificados achados de auditoria e verificou-se que o empreendimento é financiado por múltiplas fontes de recursos, com valores depositados em contas

³⁵ Relator ministro Vital do Rêgo.

³⁶ Nota técnica conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, encaminhada ao STF, em 8/10/2025.

³⁷ Transferência Especial de R\$ 10.585.585,00 - EP 202435970002 e Transferência Especial R\$ 17.855.625,15 - EP 202535970003

³⁸ 952185, 953831 e 954664 (2023).



específicas vinculadas ao objeto, sem indícios de saques ou transferências para outras contas.

11. No tocante às questões 2, 3 e 5, também não foram encontrados achados de auditoria. Em síntese, a obra se encontrava em estágio inicial e compatível com a fase de execução, além da constatação de que a contratada dispõe de capacidade técnica, bem como equipamentos e materiais adequados à execução dos serviços.

12. Quanto à questão 4, contudo, foram identificadas impropriedades no orçamento de referência do edital de concorrência 6/2025 da Prefeitura Municipal de Praia Grande/SP, mas que não atendem à conceituação de irregularidade grave contida no art. 150, § 1º, IV a VI, da lei 15.321/2025 (LDO 2026), por se tratar de ocorrências de baixa materialidade e sem potencial de comprometer a execução do contrato.

13. Referidos achados foram desdobrados em dois subtópicos: a) ausência de incidência da taxa de BDI no “item 1.2 - Administração Local” do orçamento de referência do edital 6/2025; e b) utilização de mão de obra direta como insumo, sem adição dos encargos complementares associados, como, por exemplo, alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual, exames médicos e ferramentas, além de suprimir custos diretos associados à execução do objeto, em desacordo com as bases oficiais de referência.

14. De forma detalhada, a equipe de auditoria identificou, como falha no “Capítulo III” do edital 6/2025³⁹, a apresentação de três colunas de valores, sendo uma sem BDI, a segunda com BDI e a terceira com o valor total em reais de cada item da planilha.

15. Ao fim, destaca que, em todos os itens da planilha, o valor total está acrescido do percentual de BDI, à exceção do item de serviço “1.2 - Administração Local”, com valor igual para as três colunas, ou seja, o valor total não foi acrescido do BDI declarado de 24,23%. Assim, em síntese, a planilha orçamentária do edital considerou como zero o BDI para esse item do custo direto das obras.

16. A prefeitura esclareceu ter adotado BDI igual a zero para o item “administração local” em atendimento à orientação da Caixa Econômica Federal, com vistas à suposta observância do acórdão 2622/2013-Plenário⁴⁰, que recomenda que os custos desse item não ultrapassem 10,68% do valor total da contratação.

17. Ocorre que a falha não reside no percentual global de BDI, considerado aceitável, mas na supressão de sua incidência sobre item que, por ser classificado como custo direto da obra, deve integrar a planilha orçamentária acrescido dessa parcela. Disso resultou a subavaliação do valor de referência do item. Embora a falha possa, em tese, repercutir na exequibilidade da proposta e dificultar a medição, o pagamento, bem como a análise de futuros pleitos de recomposição econômica, no caso concreto, seus efeitos foram mitigados pelas cláusulas editalícias e contratuais que atribuíram à contratada a assunção integral dos custos incidentes sobre o objeto.

18. Em sua instrução, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) analisou a manifestação da prefeitura, refutando a argumentação apresentada e concluindo pela manutenção das impropriedades constatadas no empreendimento e pelo envio de ciência à municipalidade objetivando prevenir a recorrência das impropriedades em futuras contratações.

19. Em resumo, a AudElétrica esclareceu que as impropriedades verificadas contrariam dispositivos da lei 14.133/2021 e a jurisprudência desta Corte⁴¹. Segundo a súmula 258/2010, as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento do projeto básico da obra ou serviço de engenharia e devem constar dos anexos do edital e das propostas das licitantes, não podendo ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

³⁹ Peça 28, p.31.

⁴⁰ Relator ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa.

⁴¹ P. ex. o acórdão 2622/2013-Plenário, que estabelece que o BDI deve ser calculado de forma analítica.



20. Nesse contexto, acolho como razões de decidir os argumentos da AudElétrica, bem como a proposta final de endereçamento de ciência quanto às impropriedades verificadas no procedimento licitatório.

21. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1548/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.160/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Município de Praia Grande/SP.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este relatório de auditoria realizada no âmbito das transferências especiais destinadas à infraestrutura urbana no município de Praia Grande/SP, com foco na aplicação de recursos oriundos das emendas parlamentares 202435970002 e 202535970003.

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. dar ciência à prefeitura municipal de Praia Grande/SP, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, de que a adoção de BDI nulo para itens de serviço de engenharia, bem como a ausência de encargos complementares nas composições de custos unitários da mão de obra direta no orçamento de referência do edital de concorrência 6/2025, contrariam o disposto no art. 6º, XXV, no art. 18, IV, no art. 23, §2º, e no art. 59, III, da lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência consolidada na súmula 258/2010 e no acórdão 2622/2013-Plenário;
- 9.2. encaminhar cópia da presente deliberação à prefeitura municipal de Praia Grande/SP e informar que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
- 9.3. encerrar e arquivar o processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1548-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 002.311/2020-8 [Apensos: TC 040.675/2021-1, TC 040.674/2021-5]

Natureza: Embargos de Declaração (em tomada de contas especial).

Entidade: Prefeitura Municipal de Paraipaba/CE.

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

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

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

Representação legal: Francisco Riovanne Menezes Gomes (52532/OAB-CE), representando Joana D’Arc Batista Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONTRATO DE REPASSE OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DOS RECURSOS REPASSADOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. DOCUMENTAÇÃO INSUFICIENTE PARA COMPROVAR A REGULARIDADE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO AJUSTE. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MARCO PRESCRICIONAL INAPLICÁVEL À RECORRENTE. INOCORRÊNCIA DA ALEGADA OMISSÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Joana D’Arc Batista Carvalho contra o Acórdão 2535/2025-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), por meio do qual este Tribunal negou provimento a recurso de revisão contra o Acórdão 2369/2021- 1ª Câmara (rel. min. subst. Augusto Sherman Cavalcanti).

2. Originalmente, o Acórdão 2369/2021-TCU-1ª Câmara julgou irregulares as contas da embargante, condenando-a ao ressarcimento de débito e aplicando-lhe multa:

“9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Joana D’Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34), condenando-a ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
26/12/2011	91.150,25	Débito
28/9/2018	1.890,28	Crédito



9.3. aplicar à Joana D’Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;”

3. Em sua peça recursal, a embargante apresentou os seguintes argumentos (peça 128):

“IV - PRELIMINAR DE MÉRITO: DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Preliminarmente, o Acórdão embargado, ao acolher o Parecer da Unidade Técnica, concluiu que não houve a ocorrência de prescrição intercorrente. A tese central para afastar a prescrição foi a de que a notificação enviada pela Caixa Econômica Federal (CEF) ao prefeito sucessor (Sr. Dimitri Rabelo Batista Castro) em 22/06/2017 configuraria um ‘ato que evidencia a promoção do andamento regular do processo’, interrompendo o prazo de prescrição intercorrente para todos os responsáveis, incluindo a Recorrente, Sra. Joana D’Arc Batista Carvalho. Essa conclusão baseou-se no entendimento do Acórdão nº 3246/2024 da 2ª Câmara, segundo o qual a notificação dirigida a um dos responsáveis interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos, visto que esta interrupção ‘ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo’. Ocorre, nobre Relator, que tal entendimento encontra-se conflitante e superado por jurisprudência mais recente e específica do próprio Tribunal de Contas da União, o que foi devidamente levantado pela defesa nos memoriais (nº de peça 119).

A notificação da CEF (Ofício 0793/2017) foi expressamente direcionada ao Sr. Dimitri Rabelo Batista Castro (Prefeito), e, por sua natureza, constitui uma causa de interrupção de natureza pessoal, com efeitos inteiramente restritos ao seu destinatário.

Essa interpretação foi consolidada pelo Tribunal, inclusive pela 2ª Câmara, em julgado posterior àquele invocado pela unidade técnica:

Notificações, oitivas, citações e audiências constituem causas interruptivas da prescrição somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (art. 5º, § 5º, da Resolução TCU 344/2022), mesmo quando da análise da prescrição intercorrente. (TCU – Acórdão nº 6610/2024 – 2ª Câmara [Processo nº 021.346/2022-4], Relator: VITAL DO RÊGO, Data da Sessão 17/09/2024).

No mesmo sentido, o Plenário desta Corte estabeleceu a distinção, enfatizando que apenas o ‘ato inequívoco de apuração dos fatos’ (art. §5, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) possui natureza geral, enquanto a notificação ou citação (art. 5º, inciso I, do mesmo normativo) possui natureza pessoal:

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (art. 5º, § 5º, do mesmo normativo). (TCU – Acórdão nº 463/2024 – Plenário [Processo nº 012.198/2019-6], Relator: JHONATAN DE JESUS, Data da Sessão 20/03/2024)

No caso, a primeira notificação à Recorrente ocorreu em 09/04/2015. O marco inicial da prescrição intercorrente é, portanto, essa data. Assim, o prazo trienal da prescrição intercorrente (art. 8º da Resolução nº 344/2022) teria se completado em 09/04/2018.

Como a notificação de 22/06/2017 foi pessoal e direcionada a outrem (o sucessor), ela não interrompeu o prazo para a Sra. Joana D’Arc Batista Carvalho, e a próxima notificação pessoal à Recorrente só ocorreu em 13/07/2018, ou seja, após o escoamento do prazo prescricional intercorrente de três anos.

Portanto, o Acórdão em voga incorreu em contrassenso ao aplicar uma jurisprudência que, além do fato do Acórdão 3246/2024 da 2ª Câmara ter sido afastado por julgado mais recente e específico sobre o tema, desconsiderou a natureza pessoal da notificação para fins de interrupção da prescrição intercorrente, o que impõe o reconhecimento da PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE da pretensão punitiva e ressarcitória.

IV – DA OMISSÃO DO ACORDÃO EM VOGA

O Acórdão ora embargado incorreu em omissão ao não examinar de forma conclusiva a totalidade da documentação comprobatória do nexo de causalidade apresentada pela Recorrente.

A decisão recorrida, ao negar provimento ao Recurso de Revisão, fundamentou-se na insuficiência da documentação, mencionando que os extratos bancários eram redundantes, os documentos orçamentários (Talão de Receita, Nota de Empenho, Nota de Subempenho e Nota de Pagamento) não tinham autenticação, e que não foram apresentadas notas fiscais e/ou recibos correspondentes à execução dos serviços.



Contudo, a Recorrente alegou expressamente no Recurso de Revisão (e reiterou nos Memoriais) ter enviado, nesta fase processual, toda a documentação comprobatória da regularidade das contas, incluindo:

- Processos de Pagamentos.
- Extrato da conta bancária do convênio.
- Comprovantes de Transferências Bancárias relativas às despesas questionadas.

A tese de defesa é que o envio dos Processos de Pagamentos, juntamente com os Comprovantes de Transferências Bancárias e as Notas Fiscais, comprova a plena regularidade da despesa e o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos federais e a execução dos serviços de pavimentação, o que não foi considerado na decisão original.

Apesar de rogado expressamente pela análise desta nova documentação, o Acórdão em voga limitou-se a afirmar genericamente a ausência ou insuficiência das notas fiscais e comprovantes, deixando de se manifestar de forma específica e inequívoca sobre o conteúdo e a eficácia probatória dos Processos de Pagamentos completos, e Comprovantes de Transferências Bancárias que foram anexados ao Recurso de Revisão.

Essa falta de manifestação sobre os novos e específicos documentos apresentados para sanar a falha original de prestação de contas constitui uma omissão no exame de mérito, impedindo o reexame pleno da questão e a adequada prestação jurisdicional. Portanto, torna-se imprescindível que o Tribunal se pronuncie sobre a suficiência da totalidade da nova documentação apresentada pela Embargante.

Ainda que se considerasse a ausência de um documento específico, no presente caso, a nota fiscal, a jurisprudência desta Corte, inclusive em processo de relatoria de Vossa Excelência, é clara no sentido de que a convicção do julgador não está restrita a um único tipo de prova:

‘A despesa pode ser considerada regular mesmo na ausência de nota fiscal, se houver outros elementos disponíveis nos autos que motivem o convencimento do julgador, com base no princípio da livre apreciação da prova.’ (TCU - Acórdão nº 5562/2025 - Segunda Câmara, Processo nº 008.268/2023-1, Relator: Aroldo Cedraz)

Assim, é imperativo que este Tribunal se manifeste expressamente sobre todos os documentos omitidos, sanando a omissão apontada e garantindo uma análise completa e justa do caso, em observância aos princípios da legalidade, do contraditório e da ampla defesa.”

4. Ao fim, pleiteia a embargante:

“a) **Acolha a preliminar de mérito** arguida e, conseqüentemente, conhecendo a **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE** da pretensão punitiva e ressarcitória, com a conseqüente exclusão do débito e da multa, e o julgamento das contas como regulares.

b) Receber e processar esse recurso de embargos de declaração, pois são tempestivos e estão presentes todos os requisitos legais para o seu regular processamento;

c) No mérito, dar **PROVIMENTO** aos embargos, reconhecendo a existência de omissão no Acórdão nº 2535/2025 do pleno, assim, dando provimento ao Recurso de Reconsideração;”

É o relatório.

VOTO

Em exame embargos de declaração opostos por Joana D’Arc Batista Carvalho contra o Acórdão 2535/2025-Plenário⁴², por meio do qual este Tribunal negou provimento a recurso de revisão manejado contra o Acórdão 2369/2021-1ª Câmara⁴³.

2. Originalmente, por meio do Acórdão 2369/2021-1ª Câmara, esta Corte julgou irregulares as contas da embargante, condenando-a ao ressarcimento de débito e aplicando-lhe multa.

3. Nesta oportunidade, a embargante alega, preliminarmente, que o uso de marco interruptivo da prescrição, em seu desfavor, foi superado por jurisprudência mais recente e específica deste Tribunal, fato que teria sido devidamente levantado pela defesa nos memoriais. No mérito, aponta omissão, pelo fato de a decisão recorrida não ter examinado de forma conclusiva a totalidade da documentação comprobatória do nexo de causalidade que fora apresentada.

4. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992.

⁴² Relator ministro Aroldo Cedraz.

⁴³ Relator ministro substituto Augusto Sherman Cavalcanti.



5. Quanto à prescrição intercorrente, a recorrente alega que a notificação da Caixa Econômica Federal⁴⁴, de 22/6/2017, endereçada ao prefeito sucessor, não poderia ter sido utilizada como marco interruptivo da prescrição intercorrente em seu desfavor, em razão de decisões mais recentes desta Corte, a saber, os Acórdãos 6610/2024-2ª Câmara e 463/2024-Plenário, que teriam definido que “o ato inequívoco de apuração dos fatos⁴⁵ possui natureza geral, enquanto a notificação ou citação⁴⁶ possui natureza pessoal”.

6. Não assiste razão à embargante neste ponto, que analiso a seguir por se tratar de matéria de ordem pública.

7. Nos termos da jurisprudência mais recente, a exemplo dos Acórdãos 2070/2025-1ª Câmara e 1608/2026-2ª Câmara, a notificação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos. Embora a notificação seja considerada causa interruptiva de natureza pessoal para fins de interrupção da prescrição principal⁴⁷, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo⁴⁸.

8. Portanto, permanece válido, como marco interruptivo da prescrição intercorrente, a expedição do Ofício 793/2017, da Caixa Econômica Federal, de 22/6/2017, ainda que remetido ao prefeito sucessor.

9. No tocante à análise da documentação comprobatória, a recorrente alega que a decisão recorrida padece de omissão, pois teria deixado de se manifestar de forma específica e inequívoca sobre o conteúdo e a eficácia probatória de toda a documentação apresentada, limitando-se a afirmar genericamente a ausência ou insuficiência das notas fiscais e comprovantes.

10. A omissão alegada não se sustenta.

11. Transcrevo a seguir excerto do voto condutor do acórdão embargado, destacando que os extratos bancários eram redundantes, os documentos orçamentários não estavam autenticados e não foram apresentadas notas fiscais nem recibos correspondentes à execução dos serviços:

“11. Com efeito, na linha do que concluíram os pareceres precedentes, a recorrente não logrou demonstrar o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos federais e a execução dos serviços de pavimentação na Rua Principal Localizada no Setor C-1 do Perímetro Irrigado Curu-Paraipaba/CE, objeto do Contrato de Repasse 306.513-76/2009.

12. O extrato bancário apresentado nesta fase recursal não traz novidades substanciais em relação ao que já havia sido analisado anteriormente. Os demais documentos apresentados (Talão de Receita, Nota de Empenho, Nota de Subempenho e Nota de Pagamento) não contêm assinaturas ou outras formas de autenticação, de modo que falham em cumprir os requisitos de autenticidade e integridade.

13. Em acréscimo, não foram apresentadas notas fiscais e/ou recibos correspondentes à execução dos serviços contratados, documentos essenciais para comprovar que os recursos federais teriam sido transferidos para a empresa Tecomar Construtora, vencedora do certame 2010.09.29.01, que, em princípio, teria sido realizado para concretização do Contrato de Repasse.

14. O Contrato de Repasse, formalizado sob a vigência da Instrução Normativa STN 1/1997, previa expressamente que as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas deveriam ser emitidas em nome da empresa contratada, devidamente identificados com o nome do Programa e o número do Contrato de Repasse, e mantidos em arquivo, em ordem cronológica, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo e pelo prazo de dez anos, contados da aprovação da prestação de contas pelo Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal (peça 17, p. 5).”

12. Assim, não subsiste a omissão aventada, pois a questão foi devidamente enfrentada e decidida com base nos elementos constantes dos autos.

⁴⁴ Ofício 793/2017.

⁴⁵ Art. 5º, II, da Resolução TCU 344/2022.

⁴⁶ Art. 5º, I, da Resolução TCU 344/2022.

⁴⁷ Art. 5º, § 5º, da Resolução TCU 344/2022.

⁴⁸ Art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022.



13. A alegada omissão, em verdade, se trata de uma tentativa de rediscussão do mérito, incabível na via dos embargos de declaração.

14. Feitas essas considerações, rejeito os presentes embargos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1549/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.311/2020-8.

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

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

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

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

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

4. Entidade: Prefeitura Municipal de Paraipaba/CE.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

8. Representação legal: Francisco Riovanne Menezes Gomes (52.532/OAB-CE), representando Joana D’Arc Batista Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Joana D’Arc Batista Carvalho contra o Acórdão 2535/2025-Plenário;

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os presentes embargos de declaração.

9.2. dar ciência deste acórdão à embargante.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1549-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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



VITAL DO RÊGO
Presidente

ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 004.222/2026-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos: Ministério da Cultura e Ministério do Esporte

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. APLICAÇÃO DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (EMENDAS PIX) DESTINADAS A EVENTOS CULTURAIS E ESPORTIVOS. MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS EM CONTAS BANCÁRIAS NÃO ESPECÍFICAS. REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS SEM COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO. PAGAMENTOS DE DESPESAS ESTRANHAS À FINALIDADE DA TRANSFERÊNCIA ESPECIAL. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE EM LICITAÇÕES. AUSÊNCIA DA DOCUMENTAÇÃO COMPLETA REFERENTE A PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÕES DIRETAS DE ARTISTAS. AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS DE GESTÃO NO TRANSFEREGOV. AUTUAÇÃO DE APARTADOS DE TCE E REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 194), aprovada de modo uniforme no âmbito da referida unidade técnica (peças 195-196):

I - APRESENTAÇÃO

1. O presente trabalho é parte integrante do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais de 2020 a 2024, composto por 23 auditorias de conformidade realizadas sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), Portaria-Adplan 2, de 23 de agosto de 2010, cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados, coordenada pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc).
2. Este relatório refere-se à auditoria de conformidade realizada em 21 municípios e nos estados de São Paulo e Pará, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, popularmente conhecidas como “Emendas Pix”, no que se refere à execução de despesas relacionadas a eventos culturais e esportivos.
3. No âmbito da referida estratégia de fiscalização, coube a esta equipe, sob coordenação da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), a análise dos objetos relacionados à realização de eventos culturais e esportivos.

II – INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

4. Esta auditoria provém de decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em 2/12/2024, na ADPF 854/DF, bem como da Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, por meio da qual os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão e a fiscalização das transferências especiais criadas nos anos 2020 a 2024.



5. Para o cumprimento do compromisso assumido, o Tribunal aprovou, por meio do Acórdão 158/2026-Plenário, relator Min. Walton Alencar (TC 023.001/2025-9), o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais de 2020 a 2024, o qual tem como objetivos:

- a) sistematizar a apresentação de um conjunto de propostas de fiscalização destinadas a atender ao disposto pelo STF; e
- b) garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos, assegurando que as transferências especiais cumpram seus objetivos e beneficiem efetivamente a população.

6. De acordo com o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, que embasou o aludido acórdão, foram selecionadas as seguintes categorias para compor o objeto das fiscalizações: (i) compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; (ii) outras aquisições de bens; (iii) contratações e locações; (iv) eventos culturais e esportivos; e (v) obras públicas.

Tabela 18 - Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais

Categoria	Quantidade de objetos	Coordenação técnica
I - Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares	16	AudSaúde
II – Outras aquisições de bens	15	AudContratações
III – Contratações e locações	18	AudContratações
IV – Eventos culturais e esportivos	30	AudTCE
V – Obras Públicas	12	AudUrbana e AudElétrica
TOTAL	91	

7. |Ao final, os resultados dos trabalhos farão parte de relatório consolidador, a ser elaborado pela Seinc no âmbito do TC 023.001/2025-9, que será encaminhado ao STF para subsidiar os processos que tratam do tema naquela Corte Constitucional.

II.2. Visão geral do objeto

8. A Transferência Especial é uma modalidade de transferência de recursos instituída a nível nacional em 2019, por meio da Emenda Constitucional (EC) 105/2019 (inciso I do art. 166-A), com o objetivo de ser um modelo simplificado de repasse de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares impositivas da administração pública federal para os estados e municípios.

9. O principal objetivo da Transferência Especial é reduzir a burocracia no acesso a esses recursos, acelerando os repasses, permitindo maior flexibilidade na sua aplicação e garantindo que os resultados das políticas públicas cheguem de forma mais ágil e eficiente aos cidadãos.

10. Nesse processo, a gestão municipal tem a responsabilidade de escolher os objetos a serem financiados, assegurando que os recursos sejam aplicados de forma eficaz, legal e alinhados às reais necessidades da população, sem a obrigatoriedade de vinculação a programas específicos do Governo Federal. Além disso, para serem efetivadas, não é necessário celebrar convênios ou outros instrumentos prévios entre a União e os entes beneficiários, que são exclusivamente estados, municípios e o Distrito Federal

11. Os recursos das transferências especiais são transferidos aos entes beneficiários no momento da efetivação do repasse. No entanto, a Constituição Federal (CF) estabelece restrições e diretrizes para a utilização desses recursos.

Figura 45 - Regramento para a utilização das transferências especiais.



12. Conforme combinado pelo inciso III do §2º e pelo §5º, todos do art. 166-A da CF, as transferências especiais devem ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiário, sendo que pelo menos 70% devem ser destinados a despesas de capital de natureza não financeira e até 30% podem ser utilizados em despesas de custeio. Isso implica que no mínimo 70% desses recursos devem ser aplicados em investimentos.

13. Adicionalmente, é vedado utilizar esses recursos para pagamento de despesas com pessoal (ativo ou inativo) ou encargos referentes ao serviço da dívida, conforme incisos I e II do §1º do art. 166-A da CF.

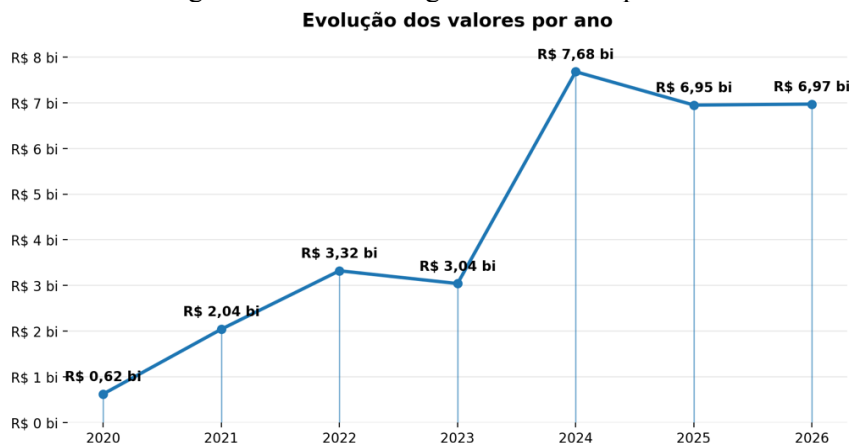
14. Não obstante a introdução dessas diretrizes constitucionais, a regulamentação infraconstitucional inicial mostrou-se incipiente, não detalhando adequadamente os procedimentos operacionais, os mecanismos de controle e as responsabilidades dos entes envolvidos.

15. Nos primeiros anos de vigência, a execução das transferências especiais caracterizou-se por elevado grau de discricionariedade dos entes beneficiários, aliado à ausência de instrumentos robustos de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos.

16. Concomitantemente, tiveram crescimento relevante em valores históricos ao longo dos anos: de R\$ 621 milhões em 2020 para aproximadamente 7,7 bilhões em 2024. Nos últimos dois anos, de acordo com o Portal da Transparência (<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>) e a Agência de Notícias da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/noticias/1230493-orcamento-2026-parlamentares-propoe-r-7-bilhoes-em-emendas-de-transferecia-especial/>), esses valores se estabilizaram no entorno de R\$ 7 bilhões (valores empenhados em 2025 e autorizados pela LOA para 2026).


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Figura 46 - Ordem de grandeza dos empenhos anuais das emendas Pix.



Fontes: Portal da Transparência (<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>) e a Agência de Notícias da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/noticias/1230493-orcamento-2026-parlamentares-propoe-r-7-bilhoes-em-emendas-de-transferencia-especial/>).

17. Esse cenário ensejou críticas por parte de órgãos de controle, da sociedade civil e da imprensa, sobretudo quanto à limitada transparência e à dificuldade de rastreamento da destinação final dos recursos transferidos.

18. Nesse contexto, consolidou-se a percepção de que o modelo, embora eficiente do ponto de vista da celeridade, carecia de mecanismos que assegurassem a observância dos princípios constitucionais da administração pública, especialmente os da publicidade, da moralidade e da eficiência.

19. Paralelamente, foram editadas normas operacionais que estabeleceram o uso da Plataforma +Brasil como ferramenta para registro e acompanhamento das transferências, ainda que sem a imposição de obrigações detalhadas quanto à prestação de contas.

20. A Plataforma +Brasil, posteriormente substituída pelo Transferegov.br, passou a concentrar as informações relativas às transferências, permitindo algum nível de visibilidade sobre os repasses realizados.

21. Contudo, a ausência de exigência formal de planos de trabalho detalhados e de relatórios de execução dificultava a verificação da aderência entre o planejamento e a aplicação efetiva dos recursos.

22. Diante dessas lacunas, o Tribunal de Contas da União intensificou sua atuação sobre o tema, com vistas a estabelecer parâmetros para o controle das transferências especiais. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão 518/2023-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), que fixou os seguintes entendimentos:

a) os recursos das transferências especiais, em conformidade com o disposto no inciso II do § 2º do art. 166-A da CF, pertencerão ao ente federado no momento da efetiva transferência financeira;

b) a fiscalização da regularidade das despesas realizadas na aplicação dos recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas;

c) a fiscalização do cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, estabelecidas nos incisos I e II do §1º; inciso III do §2º; e §5º, todos do artigo 166-A, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União;

[§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)]

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - encargos referentes ao serviço da dívida (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)



II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.]

d) a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será realizada pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), conforme disciplinado em instrução normativa a ser emitida pelo TCU, dispensando-se a prestação de contas para este fim específico, resguardadas as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização da aplicação dos recursos;

e) o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, enseja que o TCU instaure processo de tomada de contas especial para responsabilização do ente federado pelo débito decorrente de desvio para finalidade irregular ou pela não comprovação da regularidade, com o recolhimento aos cofres da União e aplicação de sanções ao gestor responsável pelo ato infrigente, seja comissivo ou omissivo.

23. O referido acórdão também evidenciou a necessidade de regulamentação específica que disciplinasse os elementos mínimos de transparência e controle, bem como os prazos e procedimentos a serem observados pelos entes beneficiários, a fim de que o TCU pudesse fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º do art. 166-A da Constituição Federal.

24. Em cumprimento a essa diretriz, foi editada a Instrução Normativa (IN) TCU, de 17 de janeiro de 2024, que representou marco relevante na evolução normativa das transferências especiais.

25. A IN TCU 93/2024 estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de plano de trabalho (§ 6º do art. 2º), a ser previamente inserido na plataforma Transferegov.br, contendo a descrição das ações a serem executadas com os recursos transferidos.

26. Ademais, o normativo instituiu a exigência de prestação de contas por meio de relatório de gestão (§ 1º do art. 3º), também a ser disponibilizado no sistema, permitindo o acompanhamento da execução física e financeira dos objetos financiados.

27. A instrução normativa também fixou prazos para a execução dos recursos (incisos I a III do art. 4º), bem como a obrigatoriedade de utilização de conta corrente específica para movimentação dos valores, reforçando os mecanismos de rastreabilidade (§ 5º do art. 2º).

28. A partir de então passou a ser possível identificar o planejamento da ação a ser realizada, a comunicação ao controle social e, especialmente, a visualização completa de como e o que foi executado com os recursos.

29. Posteriormente, novos normativos e decisões judiciais, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, contribuíram para o aprimoramento do arcabouço regulatório, com destaque para as determinações proferidas na ADPF 854/DF.

30. **Foi estabelecido que o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas das transferências especiais compete ao TCU, sem prejuízo da atuação colaborativa dos tribunais de contas locais, cabendo à CGU a fiscalização e à Polícia Federal a investigação. Também foi fixado prazo para que o TCU verificasse o registro dos planos de trabalho na plataforma, conforme a IN TCU 93/2024.**

31. Tais decisões reforçaram a necessidade de transparência ativa, da identificação dos beneficiários e da vinculação dos recursos a planos de trabalho previamente aprovados, consolidando a exigência de maior controle sobre a execução das transferências especiais.

32. Assim, verifica-se que o regime jurídico das transferências especiais evoluiu de um modelo inicialmente marcado por elevada flexibilidade e reduzido controle para um sistema progressivamente mais estruturado, com maior densidade normativa, transparência e mecanismos de fiscalização, em linha com os princípios constitucionais que regem a administração pública.

II.3. Execução do trabalho

33. No curso da fase de planejamento, a equipe de auditoria elaborou matriz de planejamento que orientou a formulação das questões de auditoria e o desenvolvimento dos respectivos procedimentos. Os trabalhos compreenderam a aplicação de procedimentos de auditoria, incluindo exame documental, conciliação de extratos bancários, dentre outros detalhados na matriz de planejamento.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

34. A fiscalização foi realizada no período de 12/2 a 15/5/2026 e teve como escopo fiscalizar uma amostra de transferências especiais realizadas no período de 2020 a 2024, contendo 30 objetos e cujos planos de ação tivessem por aplicação a categoria “Eventos culturais e esportivos”.

35. Cabe destacar que, por se tratar de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a matriz de planejamento foi padronizada para aplicação por todas as equipes executoras, de maneira a permitir a identificação de situações semelhantes e facilitar a consolidação dos resultados. Ressalta-se, contudo, que a metodologia originalmente concebida para análise de transferências especiais foi adaptada às especificidades da auditoria envolvendo eventos culturais e esportivos, especialmente quanto à verificação da execução física dos objetos, da compatibilidade das despesas com os planos de ação e da comprovação da realização dos eventos financiados. Nesse contexto, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

1ª) A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

2ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3ª) A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

4ª) A execução do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade, pleno alcance dos resultados pretendidos, respeito ao plano de aplicação e às exigências normativas aplicáveis?

II.5. Seleção dos municípios e objetos de controle

36. Para a seleção da amostra a ser auditada, optou-se por escolher primariamente municípios em vez de emendas, considerando que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um município e abranger diversas categorias de despesa. Auditar uma emenda por completo poderia exigir conhecimentos e técnicas diversos, o que traria dificuldades à composição das equipes.

37. Na escolha dos municípios que fizeram parte da amostra, foram levados em consideração os seguintes critérios: (i) municípios que receberam emendas Pix, envolvendo o objeto “eventos culturais e esportivos”; (ii) municípios que apresentaram maior valor dessas emendas *per capita* e os que apresentaram os maiores valores recebidos; (iii) utilizou-se como parâmetro para escolha dos municípios, o gasto com o objeto acima mencionado, superior a R\$ 200.000,00; e (iv) tentou-se evitar selecionar municípios com alto IDH.

38. Compõem a amostra desta auditoria um total de 30 objetos, todos da categoria, que contemplam as seguintes transferências especiais:

Tabela 19 – Lista dos 30 objetos fiscalizados

Emenda Parlamentar	Ente Federado	Valor (R\$)	Finalidade	Objeto Fiscalizado
202439280003	Estado de São Paulo	R\$ 1.000.000,00	Contratação de show artístico musical	Meta 2
202141870010	Estado do Pará	R\$ 1.410.000,00	Custeio para aquisição de material esportivo e realização de eventos	Meta 1
202340470009	Município de Arenápolis/MT	R\$ 982.000,00	Contratação de show artístico para as festividades alusivas em comemorações aos 70 anos de emancipação do Município	Meta 1
202340950003	Município de Barra dos Coqueiros/SE	R\$ 450.000,00	Contratação de atrações artísticas para apresentações no evento "Arraiá da Barra"	Meta 2 e 4
202327070003	Município de Buriti dos Lopes/PI	R\$ 500.000,00	Contratação de apresentação artística	Meta 1
202239790004	Município de Capela/SE	R\$ 800.000,00	Contratação de show artístico para os festejos juninos	Meta 5
202444690001	Município de Capela/SE	R\$ 310.650,00	Contratação de show artístico para os festejos juninos	Meta 2
202444650016	Município de Ceará-Mirim/RN	R\$ 770.000,00	Contratação de apresentações artísticas	Meta 3
202340240001	Município de Centro do Guilherme/MA	R\$ 915.509,00	Contratação de empresa especializada para a organização de eventos	Meta 1
202434960002	Município de Coari/AM	R\$ 420.000,00	Contratação de empresa para o serviço de sonorização de eventos	Meta 1



202332600003	Município de Conceição Araguaia/MT	R\$ 400.000,00	Contratação de show artístico musical	Meta 8
202332600003	Município de Conceição Araguaia/MT	R\$ 350.000,00	Contratação de show artístico musical	Meta 5
202444090007	Município de Correntes/PE	R\$ 800.000,00	Contratação de shows artísticos	Meta 1
202442520005	Município de Custódia/PE	R\$ 915.000,00	Contratação de shows artísticos	Meta 4
202439780001	Município de Ipaba/MG	R\$ 630.000,00	Locação de estruturas destinados ao 32º aniversário do município	Meta 1
202339140003	Município de Ituiutaba/MG	R\$ 1.750.000,00	Contratação de shows artísticos para a Expopec 2023	Meta 2
202339140003	Município de Ituiutaba/MG	R\$ 257.018,00	Contratação de bandas musicais	Meta 4
202237470008	Município de Limoeiro/PE	R\$ 600.000,00	Pagamento de cachês artísticos	Meta 2
202437950001	Município de Macajuba/BA	R\$ 325.000,00	Contratação de shows artísticos	Meta 2 e 3
202444690001	Município de Malhador/SE	R\$ 1.000.000,00	Realização do evento "Casamento dos tabaréus" em julho/2024	Meta 1
202445130005	Município de Maranhãozinho/MA	R\$ 1.000.000,00	Contratação de empresa especializada para a organização de eventos	Meta 1
202440950002	Município de Neópolis/SE	R\$ 2.523.549,24	Contratação de shows artísticos	Meta 1
202340950003	Município de Neópolis/SE	R\$ 1.600.000,00	Contratação de empresa especializada para a realização de eventos	Meta 1
202230540003	Município de Riacho da Cruz/RN	R\$ 220.000,00	Contratação de show artístico	Meta 1
202340950003	Município de Ribeirópolis/SE	R\$ 1.000.000,00	Contratação de show artístico – Festa dos Reis 2024	Meta 1
202440950002	Município de Ribeirópolis/SE	R\$ 1.000.000,00	Contratação de show artístico – Festa dos Reis 2025	Meta 1
202313130001	Município de Ribeirópolis/SE	R\$ 805.440,97	Contratação de show artístico cultural	Meta 4
202441860019	Município de Rio dos Bois/TO	R\$ 390.000,00	Contratação de shows artísticos	Metas 4 e 6
202340520004	Município de Doca/MA	R\$ 1.500.780,16	Serviços para locação de estruturas, materiais e equipamentos para eventos	Meta 1
202340520004	Município de Doca/MA	R\$ 300.000,00	Contratação de show artístico	Meta 2

39. Ressalte-se que o trabalho foi realizado de maneira remota, sem deslocamento da equipe de auditoria até a sede do ente beneficiário, o que permitiu que uma mesma equipe auditasse um número maior de eventos, com menor custos do controle.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

40. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de **R\$ 24.924.947,37**.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

41. Entre os benefícios estimados deste trabalho destacam-se: (i) a proposição de débito imputado pelo Tribunal (benefício financeiro quantitativo); (ii) a indução para adoção de controles que assegurem a segregação e a rastreabilidade dos recursos; (iii) o aprimoramento dos procedimentos licitatórios, promovendo maior isonomia, ampliação da concorrência e obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração; (iv) a ampliação da transparência ativa e o controle social sobre a execução dos recursos; (v) a mitigação dos riscos de sobrepreço, direcionamento e contratações ineficientes, gerando economia de recursos públicos; (vi) o reforço



para evitar o pagamento de despesas estranhas ao objeto e (vii) o aprimoramento dos controles na fase de liquidação da despesa.

II.8. Metodologia utilizada e limitações inerentes à auditoria

42. Por fim, registra-se que o presente trabalho observou as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 4000 e, no que coube, ISSAI 3000), as Normas Gerais de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT – Portaria TCU 280/2010), e os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria Segecex 26/2009).

43. Deve-se salientar que a limitação se refere ao tempo exíguo para análise de um grande volume de informações e dados coletados, que foram obtidos quase concomitantemente à fase de execução da auditoria, trazendo prejuízo à fase de relatório.

44. Ademais, identificaram-se casos em que a complexidade do objeto financiado pela emenda parlamentar, a exemplo dos municípios de Coari/AM, Zé Doca/MA, Centro do Guilherme/MA e Maranhãozinho/MA, envolve elevado número de pregões relacionados, cujos objetos extrapolam o escopo da presente fiscalização, sendo, contudo, utilizados para diversas contratações no âmbito municipal.

45. Ressalta-se, contudo, que os objetos selecionados foram devidamente avaliados no âmbito desta auditoria, tendo sido, inclusive, formuladas propostas de responsabilização de gestores em razão de indícios de irregularidades identificados na execução dos recursos das emendas parlamentares.

II.9. Processo conexo

- TC 023.001/2025-9: trata da proposta de Plano Especial de Auditoria das Emendas Individuais, do tipo Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, em cumprimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário e à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854/DF.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

46. Antes de adentrar na descrição dos achados consolidados, cumpre registrar que, no âmbito desta fiscalização, foram elaborados relatórios individuais para cada um dos entes fiscalizados.

47. Tais relatórios apresentam nível de detalhamento superior ao ora exposto e incluem, entre outros elementos, as **matrizes de achados e de responsabilização** (peça 192) que serviram de base para os encaminhamentos propostos no presente relatório. Os documentos encontram-se autuados às peças 160 a 184 deste processo.

III.1. Movimentação dos recursos da transferência especial em conta corrente não específica

48. O presente achado refere-se à movimentação de recursos oriundos de transferências especiais em desacordo com a exigência legal de utilização de conta corrente específica para seu recebimento e execução.

49. Conforme previsto nas Leis nº 14.436/2022 e nº 14.791/2023, a manutenção dos recursos em conta específica constitui requisito essencial para assegurar a rastreabilidade, a transparência e a vinculação entre a origem dos valores e sua aplicação.

50. As Leis 14.436/2022 e 14.791/2023, que dispõem sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e 2024, respectivamente, determinam que o ente beneficiário das emendas parlamentares fiscalizadas no presente trabalho deve indicar os dados de conta corrente específica para o recebimento dos recursos.

51. Textualmente, A Lei 14.436/2022 (LDO 2023) preconiza que:

Art. 81º, caput: O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar na Plataforma +Brasil [sucédida pelo Transferegov], para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica.

52. Como se vê, a lei é expressa ao determinar que essa conta específica serve para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais.

53. Contudo, verificou-se, nos casos analisados, a transferência de recursos para contas diversas, de livre movimentação, o que comprometeu o adequado acompanhamento da execução financeira e a verificação da aderência das despesas aos objetos previstos.

54. As causas associadas ao achado estão relacionadas, principalmente, à fragilidade dos controles internos dos entes federativos, especialmente no que se refere à gestão e segregação dos recursos por instrumento de origem.

55. Contribuem, ainda, para a ocorrência da impropriedade, a interpretação equivocada quanto à natureza dos recursos das transferências especiais, tratados como receitas de livre utilização, bem como



deficiências no planejamento da execução, que resultam na utilização dos valores para finalidades não previamente estruturadas ou na sua movimentação sem adequada vinculação documental.

56. Como consequência, observa-se a ruptura do nexo financeiro entre os recursos recebidos e sua aplicação, inviabilizando a comprovação da execução dos objetos pactuados e dificultando o exercício do controle externo.

57. Tal situação compromete a transparência da gestão dos recursos públicos e amplia o risco de utilização em desacordo com as condicionantes constitucionais previstas no art. 166-A da Constituição Federal.

58. Esse tipo de ocorrência foi identificado em três entes federativos distintos — Estado de São Paulo, Neópolis/SE e Ribeirópolis/SE — cujas situações específicas encontram-se detalhadas nos itens subsequentes.

III.1.1. Estado de São Paulo (peça 183)

59. **Situação encontrada:** Foi verificado que, no âmbito da Emenda Parlamentar 202439280003 - CARLA ZAMBELLI (Plano de Ação 68460), não apenas a Meta 2 (objeto original), mas todo o valor repassado (R\$ 2 milhões) foi transferido para conta bancária de titularidade do estado (em 4/7/2024). Ainda que houvesse permissivo para a utilização de conta bancária da Secretaria de Cultura, verificou-se que, na verdade, o destino dos recursos foi o Tesouro Estadual (peça 146).

60. O ente declarou que não executou despesa alguma dos recursos dessa emenda (peça 113, p. 6), porém, não embasou suas afirmações com elementos comprobatórios suficientes, não possibilitando o rastreamento dos recursos.

61. Ao contrário, as respostas do Governo do Estado corroboraram que as regras de rastreabilidade foram infringidas e as informações do Transferegov não refletem a realidade. O objetivo da abertura de conta corrente específica é viabilização da transparência e rastreabilidade dos recursos, não apenas por órgãos de controle, mas por toda a sociedade, em cumprimento ao preconizado pelo *caput* do art. 37 da Constituição Federal (princípio da publicidade) e pela Lei 12.527/2011.

62. Ao retirar a totalidade desses recursos da conta específica para outra de sua titularidade, o Estado de São Paulo quebrou o nexo de causalidade entre a emenda parlamentar e suas finalidades (Acórdão 3.063/2025-2ª Câmara, Rel. Min. Antonio Anastasia; Acórdão 2.821/2024-2ª Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; Acórdão 5.710/2020-2ª Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer).

63. Aliás, essas finalidades já padeciam de deficiência quanto à clara identificação de sua destinação nos registros do Transferegov. Mesmo na resposta do estado (peça 113), apenas na p. 458 foi identificado pela primeira vez o evento a que alude a Meta 2 na plataforma das transferências governamentais.

64. Desse modo, entende-se que a falta de formalização e registro de plano de trabalho minimamente identificável no Transferegov, tanto da destinação pretendida dos recursos da emenda parlamentar e suas metas quanto de eventuais alterações, não atende aos deveres inerentes ao exercício das funções dos gestores públicos (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único).

65. Nesse contexto, tais fragilidades de planejamento e de registro, somadas à movimentação dos recursos para fora da conta específica, culminaram na perda de sua rastreabilidade, situação que, em regra, ensejaria a proposta de conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, com vistas à apuração de responsabilidades e à eventual imputação de débito aos responsáveis.

66. Todavia, no caso concreto, há fortes indícios de que os valores permanecem sob a posse do Estado de São Paulo, conforme elementos constantes dos autos. O ente encaminhou cópia de tela de seu sistema financeiro próprio (Siafem2026), na qual indica que o recurso estaria contabilizado na fonte nº 270660001— Superávit de Transferências Especiais, junto com créditos de outras transferências especiais, com saldo atual de R\$ 13.792.355,16 (peça 146).

67.

Figura 47 - Tela do Siafem2026-Contab - SP


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

10.200.200.33 - Mocha W32 TN3270 File Edit View Settings Help Print Close Copy Paste Print (about) PA1 PA2 PA3 Dup FM Clear Erase End						
SIATEM2026-CONTAB, CONSULTAS, DETALHA CONTA CONTABIL) -SERPRO CONSULTA EM 16/04/2026 AS 14:34 TELA : 0001/0001 USUARIO : FRANCISCO UNIDADE GESTORA : 200002 - TESOURO DO ESTADO GESTAO : 00001 - GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO CONTA : 1.1.1.1.1.50.11 - TITULOS DE LIQUIDEZ IMEDIATA CC : 270660001						
DATA	U.G.	GESTAO	NUMERO	EVENTO	MOVIMENTO	SALDO
SALDO ANTERIOR A 01ABR2026						
06ABR2026	200002	00001	2026NLI2845	560592	2.336,40C	13808.584,43D
09ABR2026	200002	00001	2026NLI13407	560592	10.800,00C	13806.248,03D
09ABR2026	200002	00001	2026NLI13508	560592	966,52C	13794.481,51D
16ABR2026	200002	00001	2026NLI14498	560592	2.126,35C	13792.355,16D
(200002 00001) - (1-ESPELHO CONTABIL 2-DOCUMENTO) FIM						
ONLINE 32.23						

68. Assim, preliminarmente, mostrou-se mais adequado propor a determinação ao referido ente para que promova a devolução do montante de R\$ 2.002.324,54 à conta corrente específica da transferência especial, valor correspondente aos R\$ 2.000.000,00 originalmente transferidos acrescidos dos rendimentos auferidos até 10/7/2024, devidamente atualizado a partir dessa data, de modo a restabelecer a rastreabilidade dos recursos e viabilizar a adequada verificação de sua aplicação.

69. Considerando que o encaminhamento então proposto previa a expedição de determinação, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU nº 315/2020, o relatório preliminar (peça 152) foi encaminhado ao gestor para apresentação de comentários (peça 154).

70. Em sede de manifestação (peça 187), o Governo do Estado de São Paulo apresentou documentação comprobatória da restituição integral do montante de R\$ 2.002.324,54 à conta corrente específica da transferência especial, devidamente atualizada, bem como promoveu a inserção das informações e documentos pertinentes na aba do Relatório de Gestão da plataforma Transferegov, ainda que de forma extemporânea, conforme analisado no Apêndice 1 deste relatório.

71. Assim, em razão do acolhimento dos argumentos e da superveniência de fatos capazes de elidir as irregularidades inicialmente apontadas, as conclusões e o encaminhamento constantes do relatório preliminar (peça 152) deixam de prevalecer nos termos originalmente propostos.

72. Não obstante, permanece caracterizada a ocorrência de movimentação irregular dos recursos para fora da conta corrente específica, ainda que posteriormente corrigida, o que comprometeu, ainda que de forma temporária, a rastreabilidade dos valores.

73. Nesse contexto, entende-se adequado substituir a proposta inicial de determinação pela expedição de ciência ao Governo do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315/2020, a fim de prevenir a reincidência da impropriedade em futuras execuções de transferências especiais.

74. **Encaminhamento:** Dar ciência ao Governo do Estado de São Paulo, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315/2020, de que a transferência da totalidade dos recursos da Emenda Parlamentar nº 202439280003 para conta bancária de titularidade do ente, em desacordo com a utilização de conta corrente específica indicada na plataforma Transferegov, compromete a rastreabilidade dos valores e não se alinha às disposições do art. 83 da Lei nº 14.791/2023, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

III.1.2. Neópolis/SE (peça 176)

75. **Situação Encontrada:** Verificou-se que os recursos da Emenda Parlamentar 202440950002 não permaneceram integralmente na conta corrente específica destinada à sua movimentação, tendo sido transferido o montante de R\$ 1.392.898,45 para outras contas bancárias de titularidade do município.

76. Desse total, R\$ 331.826,45 foram utilizados para viabilizar o pagamento de despesas pendentes vinculadas a outra emenda parlamentar, mediante transferência para conta distinta, enquanto R\$ 1.061.072,00 foram direcionados a conta de livre movimentação do ente, sob a justificativa de ressarcimento de despesas previamente quitadas com recursos próprios.

77. Constatou-se que a sistemática adotada evidencia que os recursos da emenda foram utilizados, na prática, como mecanismo de recomposição de caixa, em detrimento da execução de objeto previamente planejado, comprometendo a rastreabilidade dos recursos e a vinculação entre a origem dos valores e sua destinação final.



78. Em relação ao primeiro valor, avaliou-se que, embora a movimentação de recursos entre contas vinculadas a emendas distintas não se alinhe às boas práticas de gestão e controle, não houve prejuízo à rastreabilidade nem desvio de finalidade, uma vez que os recursos foram utilizados em despesas compatíveis com o objeto de outra emenda parlamentar devidamente identificada.

79. Por isso, entendeu-se que não ser o caso de imputação de débito, sendo adequada a proposta de dar ciência ao município, para que, em execuções futuras, observe a necessidade de manter a segregação dos recursos por emenda, assegurando maior transparência e conformidade na gestão financeira.

80. Já o valor remanescente (R\$ 1.061.072,00), correspondente a despesas anteriormente quitadas com recursos próprios do município, foi transferido da conta corrente da emenda objeto de análise para conta bancária de livre movimentação do ente municipal. Essa constatação decorreu da análise de listagem apresentada pelo próprio ente (peça 135, p. 1-5), na qual constam dados referentes às despesas supostamente ressarcidas.

81. Observa-se que a utilização dos recursos da transferência especial para ressarcimento de despesas anteriormente custeadas com recursos próprios do município, especialmente quando tais despesas foram quitadas em momento significativamente anterior ao ingresso dos valores federais, evidencia desvirtuamento da finalidade da emenda, pois descaracteriza a existência de objeto específico a ser executado com os recursos recebidos.

82. No caso concreto, embora não se disponha das datas específicas relativas aos 19 pagamentos incluídos na listagem apresentada, verificou-se excesso de registros vinculados a despesas com eventos, sem a devida identificação individualizada do objeto, nem indicação das respectivas datas de execução.

83. A quantidade e a natureza desses lançamentos, voltados predominantemente à quitação de despesas, indicam que os recursos recebidos em dezembro de 2024 foram utilizados para pagamento de obrigações anteriormente assumidas pelo município, revelando que sua utilização se deu, na prática, como mecanismo de recomposição de caixa, em detrimento da execução de objeto previamente definido.

84. Registra-se que, em 24/3/2026, foi encaminhado e-mail ao endereço eletrônico institucional do município solicitando, entre outros pontos, esclarecimentos acerca da transferência do montante de R\$ 1.061.072,00 da conta específica da Emenda Parlamentar nº 64763 para a conta corrente nº 41006-3, de titularidade do município, bem como o detalhamento da destinação dos referidos recursos, tendo sido fixado o prazo para resposta até 27/3/2026 (peça 147, p. 1).

85. Em resposta, o município indicou que toda documentação foi enviada anteriormente e não teriam como justificar ou comprovar o débito da conta no valor de R\$ 1.061.072,00 (peça 147, p. 2).

86. Posteriormente, em 16/4/2026, foi realizada nova tentativa de obtenção das informações, mediante envio de solicitação complementar por e-mail (peça 185), com prazo estabelecido até 20/4/2026, na qual se reiterou a necessidade de comprovação da rastreabilidade dos recursos e da identificação das contas utilizadas nos pagamentos ressarcidos. Não obstante, a referida solicitação igualmente não foi atendida até o encerramento da fase de elaboração do relatório desta auditoria, permanecendo sem elucidação a motivação e a destinação dos valores transferidos.

87. Cumpre destacar que o § 6º do art. 2º da IN TCU 93/2024 estabelece que, no prazo de até sessenta dias após o recebimento dos recursos, o ente federado beneficiário deve inserir, na plataforma Transferegov.br, informações e documentos relativos à programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados, incluindo, no mínimo, a descrição do objeto a ser executado, as metas a serem alcançadas, a estimativa dos recursos, a classificação orçamentária da despesa e o prazo de execução.

88. A sistemática prevista no referido dispositivo estabelece que os recursos das transferências especiais devem estar vinculados a objeto previamente definido e ainda não executado, com planejamento mínimo que permita a adequada vinculação entre a origem dos recursos e sua futura aplicação.

89. Ademais, em que pese os recursos serem de titularidade do município, a transferência de valores da conta bancária específica da transferência especial para outra conta não vinculada compromete a rastreabilidade dos recursos e fragiliza os mecanismos de controle sobre sua aplicação.

90. Tal prática mostra-se incompatível com o disposto no art. 83 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), que exige a indicação de conta corrente específica para movimentação dos recursos (inciso I), bem como a definição prévia do objeto de gasto (inciso II), de modo a assegurar a vinculação entre a origem dos recursos e sua destinação.

91. Ao permitir a circulação dos valores fora da conta específica, o procedimento adotado inviabiliza o adequado acompanhamento da execução financeira e a comprovação da utilização dos recursos no objeto



previamente informado no Transferegov, em desacordo com o § 4º do referido dispositivo legal. Tal conduta também compromete a transparência exigida quanto ao plano de aplicação e à execução dos recursos (§ 2º), além de dificultar o exercício do controle externo pelos órgãos competentes.

92. Como consequência, resta prejudicada a demonstração do nexo causal entre as verbas federais transferidas e as despesas realizadas para a consecução do objeto estabelecido no plano de trabalho, ampliando o risco de destinação indevida dos recursos e de responsabilização dos gestores pela inobservância das normas aplicáveis às transferências especiais.

93. Diante desse quadro, entende-se que o então prefeito, chefe do Poder Executivo local, foi o responsável por autorizar e promover a transferência de recursos da conta corrente específica para conta diversa de titularidade do município, sem a devida rastreabilidade quanto à destinação final dos valores, incorrendo em conduta que deu causa à ruptura do nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas realizadas.

94. Do exposto, será proposta a constituição de processo apartado de Tomada de Contas Especial (TCE) autorizando, desde logo, a citação do responsável, em razão da retirada de recursos da conta específica da emenda sob a justificativa de ressarcimento de despesas pretéritas.

95. **Encaminhamentos:**

95.1. Constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial, no tocante à Transferência Especial destinada ao município de Neópolis/SE, objeto da Emenda Parlamentar 202440950002, autorizando-se, desde logo, a citação, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), do responsável Célio Lemos Bezerra, ex-prefeito do Município de Neópolis/SE (período de 2021–2024), em função da irregularidade relativa à utilização do montante de R\$ 1.061.072,00 (data de referência em 16/12/2024) da Emenda Parlamentar 202440950002 para ressarcimento de despesas pretéritas do município e à consequente retirada dos recursos da conta específica para despesas não rastreáveis, prática que compromete a rastreabilidade e o nexo de causalidade dos recursos, em desconformidade com o art. 83, incisos I e II, da Lei nº 14.791/2023 e art. 81 da Lei nº 14.436/2022.

96. Dar ciência ao Município de Neópolis/SE, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a transferência de recursos da conta específica da emenda para conta vinculada a outra transferência especial, ainda que para pagamento de despesas pendentes, não se alinha às disposições do art. 83 da Lei 14.791/2023, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

III.1.3. Ribeirópolis/SE – Plano de Ação 31496/2023 - Emenda Parlamentar 202313130001 – Bosco Costa (peça 179):

97. **Situação Encontrada:** Neste processo, a análise da execução do objeto se limitou a verificar a correspondência entre as movimentações financeiras (créditos e débitos) e os documentos de suporte apresentados, no âmbito do montante de R\$ 805.440,97, referente aos recursos da Meta 4 da Emenda 202313130001.

98. Isto se deu porque na mesma conta corrente (Caixa Econômica Federal, Ag. 4470, CC 672011-7) foram recebidos recursos provenientes de outras emendas parlamentares recebidas no exercício de 2023, no montante de R\$ 8.300.000,00, procedimento admitido à época. Apenas com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (Lei 14.791/2023, art. 83), passou-se a exigir que cada emenda parlamentar seja executada em conta corrente específica e exclusiva.

99. Nesse contexto, constatou-se que parte significativa dos recursos das emendas parlamentares não permaneceu na conta corrente específica destinada à sua movimentação, tendo sido transferido o montante de R\$ 3.672.000,00 (cerca de 45% do total recebido) para outra conta de titularidade do ente, por meio de operações do tipo TED/TEV (peça 145), ao longo do período de setembro de 2023 a setembro de 2024, conforme tabela abaixo:

Tabela 20 - Transferências bancárias para outra conta corrente do município de Ribeirópolis/SE

Emenda	Data	Tipo	Operação	Valor (R\$)
31496	30/09/2024	ENVIO TED	Débito	1.087.000,00
31496	30/08/2024	ENVIO TED	Débito	425.000,00
31496	30/07/2024	ENVIO TED	Débito	400.000,00
31496	07/06/2024	ENVIO TED	Débito	250.000,00
31496	06/06/2024	ENVIO TED	Débito	300.000,00



31496	05/06/2024	ENVIO TED	Débito	300.000,00
31496	30/04/2024	ENVIO TED	Débito	70.000,00
31496	28/03/2024	ENVIO TED	Débito	100.000,00
31496	29/02/2024	TEV MESM T	Débito	390.000,00
31496	30/10/2023	ENVIO TED	Débito	350.000,00
TOTAL				3.672.000,00

100. Em adição, tais transferências ocorreram sem a devida identificação da destinação dos recursos, impossibilitando o rastreamento das despesas realizadas e a vinculação entre os valores transferidos e os objetos previstos nos planos de trabalho. Em especial, não foi possível identificar a execução da Meta 4 da Emenda 202313130001, havendo indícios de que os respectivos recursos foram absorvidos no montante global transferido para conta paralela, comprometendo a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos públicos.

101. Com efeito, nesse caso, não foi possível verificar, a partir do extrato bancário, o pagamento de quaisquer empresas relacionadas à realização de eventos artísticos ou culturais. Ao revés, identificaram-se lançamentos de débito destinados ao pagamento de empresas vinculadas a outros objetos (em sua maioria, pertinentes às demais metas da transferência), tais como: construção civil, posto de combustível, material esportivo, manutenção veicular, serviços de iluminação, fornecimento de papel, material elétrico e de construção e serviços de viagem.

102. Registra-se que foi encaminhada, em 10/4/2026, solicitação de esclarecimentos ao município acerca das transferências financeiras dispostas na Tabela 3. Em resposta, o ente solicitou prorrogação do prazo inicialmente estabelecido, a qual foi concedida até 20/4/2026 (peça 186).

103. Todavia, até o encerramento da fase de elaboração do relatório, não foram apresentados os esclarecimentos e documentos requeridos, permanecendo sem comprovação a destinação dos recursos transferidos, conforme se depreende da troca de comunicações juntada aos autos.

104. Diante desse cenário, e considerando que não foram identificadas despesas relacionadas à execução da Meta 4 (realização de eventos culturais), presume-se que o montante de R\$ 805.440,97 não foi aplicado em seu objeto específico. Ademais, há indícios de que tais recursos foram absorvidos no montante global de R\$ 3.672.000,00 transferido para outra conta do município, ocasião em que se perdeu a rastreabilidade dos valores, não sendo possível identificar sua efetiva destinação.

105. Essa prática viola a legislação orçamentária ao quebrar o vínculo financeiro com a conta específica, o que compromete a rastreabilidade e a transparência na aplicação do dinheiro público federal exigida pela legislação.

106. Do exposto, será proposta a constituição de processo apartado de Tomada de Contas Especial (TCE) autorizando, desde logo, a citação do responsável, em razão da retirada de recursos da conta específica da emenda sem justificativa aparente.

107. **Encaminhamento:** constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial, a fim de realizar a citação, com fundamento nos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), do responsável Rogério Sobral Costa, prefeito do Município de Ribeirópolis/SE (desde 2021), para que apresente alegações de defesa quanto à transferência do montante de R\$ 3.672.000,00 da conta corrente específica das emendas parlamentares (Caixa Ag. 4470-9 e CC 672011-7) para conta de livre movimentação do ente, sem a devida vinculação aos objetos previstos, prática que compromete a rastreabilidade e o nexo de causalidade dos recursos, podendo ensejar a imputação de débito no referido valor.

III.2. Pagamento sem comprovação da quantidade ou objeto realizado

108. O presente achado refere-se à realização de pagamentos sem a devida comprovação da execução do objeto contratado ou da quantidade efetivamente entregue, em desconformidade com os requisitos legais da fase de liquidação da despesa.

109. Este ocorre quando a Administração Pública efetua o desembolso de recursos sem a devida verificação da entrega efetiva dos materiais ou da prestação dos serviços contratados. Essa irregularidade configura uma falha grave na fase de liquidação da despesa, uma vez que o pagamento não se fundamenta em títulos e documentos comprobatórios que atestem o direito adquirido pelo credor.

110. Nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação deve basear-se em documentos que atestem, de forma objetiva, o direito adquirido pelo credor, mediante verificação do cumprimento das condições contratuais. A ausência ou insuficiência desses registros inviabiliza a demonstração do nexo causal entre o



recurso público e a execução física, impedindo a validação da realidade dos serviços prestados ou materiais entregues.

111. Nos casos analisados a seguir, verificou-se a ausência ou insuficiência de elementos comprobatórios, tais como atestes formais, relatórios de execução, medições ou documentos que evidenciem a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens.

112. As causas associadas ao achado estão relacionadas, principalmente, à fragilidade dos controles internos na fase de liquidação da despesa, com destaque para a ausência de rotinas formais de conferência e validação dos serviços prestados.

113. Contribuem, ainda, para a ocorrência da impropriedade, a deficiência na instrução dos processos de pagamento, o uso de documentos genéricos ou incompletos (como notas fiscais sem detalhamento adequado) e a insuficiência de mecanismos de fiscalização contratual.

114. Como efeito, verifica-se a impossibilidade de demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos públicos despendidos e a execução física do objeto contratado, comprometendo a regularidade da despesa e a confiabilidade das informações apresentadas.

115. Esse tipo de ocorrência foi identificado em quatro entes federativos distintos — Estado do Pará, Centro do Guilherme/MA, Zé Doca/MA e Maranhãozinho/MA — cujas situações específicas encontram-se detalhadas nos itens subsequentes.

III.2.1. Estado do Pará (peça 182)

116. **Situação encontrada:** O objetivo da Meta 1 da Emenda Parlamentar 202141870010 foi a aquisição de materiais esportivos para a realização de um torneio multimodalidades no município de Marituba/PA no valor de R\$ 1.410.000,00.

117. Para a execução dessa meta, o Estado do Pará optou por celebrar um convênio com a prefeitura do referido município (Convênio 1/2021-SEEL/PA). O valor total do ajuste foi de R\$ 1.551.000,00, sendo R\$ 1.410.000,00 oriundos da emenda parlamentar (concedente) e R\$ 141.000,00 a título de contrapartida municipal.

118. Os recursos foram integralmente executados mediante a aquisição de equipamentos após registros de preços decorrentes dos Pregões Eletrônicos 21 e 22/2022.

119. A auditoria identificou uma discrepância relevante entre o número de participantes previsto no plano de trabalho, que era de seiscentas pessoas, e os quantitativos de materiais estimados na ata de registro de preços. Foram adquiridos, por exemplo, 3.465 bolas, 304 redes, mais de 3.510 medalhas, 750 itens de vestuário esportivo, 1.200 pares de calçados esportivos e 840 troféus.

120. As notas fiscais apresentadas confirmam que as aquisições seguiram esses números elevados, resultando em uma quantidade de itens superior às necessidades reais de um torneio do porte planejado.

Tabela 21 - Detalhamento dos pagamentos realizados no âmbito do Convênio 1/2021-SEEL/PA

NOTAS FISCAIS DO CONVÊNIO 1/2021-SEEL			
NF	EMISSOR	VALOR (R\$)	DATA
5	Associação de Ligas Esportivas de Carajás	805.323,65	9/9/2022
3541	Moraes & Saraiva Comércio de Tecidos Ltda.	619.965,00	17/9/2022
2641	Exitus Comercial, Produtos e Serviços Ltda. – EPP	46.278,38	18/10/2023
4146	Inova Laser e Comunicação Visual Ltda.	17.280,00	27/10/2023
2655	Exitus Comercial, Produtos e Serviços Ltda. – EPP	92.872,17	7/11/2023
3993	Moraes & Saraiva Comércio de Tecidos Ltda.	28.211,00	14/11/2023
TOTAL:		1.609.930,20	

121. O termo de referência da contratação apresentou falhas graves, limitando-se a listar quantitativos sem oferecer justificativas baseadas em estudos ou parâmetros objetivos. Essa ausência de motivação técnica caracteriza uma fragilidade na fase de planejamento, mesmo que os preços unitários estivessem de acordo com o mercado.

122. A comprovação da realização do evento também foi considerada insuficiente, pois os meios de verificação se limitaram a notas fiscais, sem a previsão de listas de inscritos, atestos de partidas ou registros audiovisuais detalhados.



123. Nessas condições, os elementos apresentados não conferem o mínimo grau de segurança quanto à efetiva execução do objeto, tampouco permitem aferir a extensão e a regularidade das atividades supostamente realizadas.

124. O documento apresentado como "relatório de cumprimento do objeto" não estava assinado e continha apenas seis fotografias de um período relativo à etapa final do torneio (peça 148). Devido a essas limitações, entendeu-se que tal documento não presta suporte à comprovação da magnitude do objeto pactuado no termo de referência, que envolve elevado número de participantes, múltiplas modalidades esportivas, diversas partidas e expressivos quantitativos de materiais adquiridos.

125. Além das falhas no planejamento e execução, constatou-se que o Governo do Estado do Pará, mais especificamente a Secretaria de Esporte e Lazer do Estado do Pará (Seel), na condição de concedente e destinatário da emenda, não realizou a análise das prestações de contas enviadas pelo município. Essa omissão demonstra fragilidade nos controles internos e corrobora a ocorrência de erros grosseiros na gestão dos recursos.

126. Nesse contexto, entende-se cabível a responsabilização solidária do ex-Secretário de Esportes e Lazer do Estado do Pará que celebrou o convênio com quantitativos contendo indícios de superdimensionamento, permitindo a execução do convênio de forma irregular, bem como do gestor que, posteriormente, deixou de exigir documentação idônea capaz de comprovar a efetiva execução física do objeto conveniado e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a finalidade pública pactuada.

127. Tais condutas contribuíram para a execução integral dos recursos sem comprovação adequada da finalidade pública, resultando em dano ao erário no montante de R\$ 1.410.000,00, correspondente à totalidade dos recursos da Meta 1 da Emenda Parlamentar nº 202141870010, valor a ser atualizado monetariamente a partir das datas dos respectivos pagamentos realizados no âmbito do convênio.

128. Do exposto, será proposta a constituição de processo apartado de Tomada de Contas Especial (TCE) autorizando, desde logo, a citação dos responsáveis, em razão da não comprovação da execução física mediante os pagamentos realizados no âmbito do Convênio.

129. **Encaminhamentos:** constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial, no tocante à meta 1 do Plano de Ação 13436/2021, relativo à Emenda Parlamentar 202141870010, destinada ao Estado do Pará, autorizando-se, desde logo, a citação dos responsáveis Nivan Setubal Noronha e Cássio Coelho Andrade, ambos Secretário de Estado de Esporte e Lazer à época dos fatos, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para que apresentem alegações de defesa em decorrência dos pagamentos no valor de R\$ 1.410.000,00 sem a comprovação da execução dos quantitativos previstos no objeto do Contrato 01/2021-SEEL/PA.

III.2.2. Centro Guilherme/MA (peça 165)

130. **Situação encontrada:** Quanto à meta única do Plano de Ação 09032023-031155/2023 (R\$ 915.509,00), vinculada à Emenda Parlamentar 202340240001, foram realizados pagamentos à empresa A. DE J. C. CUTRIM LTDA para a locação de estruturas e organização de eventos relativos ao Aniversário da Cidade (2023) e ao Carnaval (2024).

131. Do exame dos processos de pagamento e notas fiscais, evidenciou-se a liquidação de despesas sem a comprovação da execução física e inconsistências graves na documentação de suporte.

132. Na Tabela 5, constam os pagamentos realizados à empresa A. DE J. C. CUTRIM LTDA (CNPJ 17.280.741/0001-76) com os recursos da meta 1 da emenda em exame.

Tabela 22 - Execução Financeira Emenda Parlamentar nº 202340240001

Descrição	Data	VALOR (R\$)	Recebedor	Pregão	Empenho	Nota Fiscal
Serviços de locação de estruturas metálicas, montagem e organização de eventos (aniversário da cidade 2023)	22/2/2024	632.856,74	A DE J C Cutrim LTDA - 17.280.741/0001-76	PE 005/2023	1120014	109
Serviços de locação de estruturas metálicas, montagem e organização de eventos (carnaval 2024)	22/2/2024	231.000,00	A DE J C Cutrim LTDA - 17.280.741/0001-76	PE 029/2023	215001	165
Serviços de locação de estruturas metálicas, montagem e organização	11/3/2024	43.139,08	A DE J C Cutrim LTDA - 17.280.741/0001-76	PE 005/2023	215010	166



de eventos (carnaval 2024)						
Serviços de locação de estruturas metálicas, montagem e organização de eventos (carnaval 2024)	2/12/2024	8.513,18	A DE J C Cutrim LTDA - 17.280.741/0001-76	*		
Total:		915.509,00				

Fonte: Transferegov.br, documentos encaminhados em resposta à diligência e extraídos do Portal do município (peça 115 e 128)

(*) Não foi apresentada documentação comprobatória referente a esse valor.

133. As notas de empenho apresentam descrições genéricas que apenas repetem o objeto do contrato, algumas sem referência a contrato ou certame licitatório. Uma das notas de empenho, no valor de R\$ 632.856,74, foi classificada no elemento de despesa 3.3.90.39.10 - Locação de Imóveis. Contudo, a descrição do serviço refere-se à montagem de eventos, o que não corresponde à natureza da classificação contábil utilizada.

134. As notas de liquidação apresentavam os campos de ateste formal em branco, indicando que os pagamentos foram autorizados sem a conferência obrigatória da prestação dos serviços.

135. As notas fiscais foram emitidas com a quantidade de "1,00 UN" para valores elevados (ex: R\$ 632.856,74) e em contratações que preveem múltiplos subitens (como decoração, locação de banheiros, tendas e diárias de bandas), o que impossibilita a verificação de quantos itens foram efetivamente disponibilizados nos eventos.

136. Adicionalmente, embora haja menção, nos autos, de que a execução contratual seria acompanhada por fiscal designado, não foi identificada portaria ou outro ato formal que comprove a efetiva designação de fiscal de contrato, o que evidencia a fragilidade dos controles administrativos e da rastreabilidade da execução contratual.

137. As irregularidades apontadas evidenciam fragilidades críticas nos controles internos do município, especialmente nas etapas de medição, ateste e liquidação de despesas. A ausência de documentação detalhada, somada a falhas como descrições genéricas e falta de comprovação física dos itens contratados, compromete a transparência e impede o controle efetivo do gasto público.

138. Diante do exposto, tem-se que os indícios de irregularidades decorrem da atuação conjunta e encadeada dos agentes responsáveis pelas fases de autorização da despesa, gestão contratual, liquidação e ordenação do pagamento, bem como da insuficiência dos mecanismos de controle interno do ente municipal, circunstância que compromete a rastreabilidade da execução física do objeto e dificulta a adequada verificação da regular aplicação dos recursos oriundos da Emenda Parlamentar nº 202340240001.

139. Portanto, propõe-se a citação dos responsáveis pela autorização, liquidação e pagamento das despesas, bem como daqueles que detinham atribuições de gestão e supervisão da execução contratual à época dos fatos, para que apresentem alegações de defesa.

140. **Encaminhamentos** constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial para apuração das irregularidades e realizar a **citação** de José Soares de Lima (ex-Prefeito), Maria de Fátima da Silva Mesquita (Secretária de Administração à época) e Paula Edilânia Fiuza Caldas Leandro (Secretária de Finanças à época) para que apresentem alegações de defesa, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, devido ao pagamento do valor de R\$ 915.509,00 sem a comprovação da execução física do objeto contratado.

III.2.3. Zé Doca /MA (peça 181)

141. **Situação encontrada:** Quanto às Metas 1 e 2 da Emenda Parlamentar 202340520004 (R\$ 1.800.780,16), foram realizados pagamentos no montante de R\$ 1.500.780,16 para locação de estruturas, equipamentos e atrações artísticas (Meta 1) e de R\$ 300.000,00 para a contratação do show de Tarcísio do Acordeon (Meta 2). Os recursos destinaram-se à manutenção de atividades culturais e festividades como o Aniversário da Cidade e o Carnaval 2024. A Tabela 6 apresenta a discriminação detalhada dos pagamentos efetuados relativos à Meta 1.

Tabela 23 - Discriminação detalhada dos pagamentos realizados (Meta 1)

Nota de Empenho (NE) / Data	Nota Fiscal (NF) / Data	Beneficiário / CNPJ	Descrição	Contrato Pregão	Valor da Nota (Total)	Data do Pagamento



1012007 12/10/2023	NFS-e 16 19/10/23	E Felix de Sousa e Silva ME (07.348.873/0001-39)	Locação de palcos, camarins, sonorização, iluminação, gerador e telão de LED- Aniversário da Cidade	Contrato: 002.060/2022 (*) Pregão: 016/2023	R\$ 345.117,56	24/10/2023
212069 12/02/2024	NFS-e 59 16/02/24	Castelo Branco Serviços Corporativos Ltda (19.209.340/0001-55)	Contratação de atrações artísticas regionais, locais e bandas de grande porte. Carnaval 2024	Contrato: 013.060/2022 Pregão: 060/2022	R\$ 922.724,00	27/02/2024
212068 12/02/2024	NFS-e 2024000 19/02/24	A da S Andrade Ltda (47.522.440/0001-72)	Locação de tablado, iluminação colorida, gerador, hospedagem e estrutura de segurança - Carnaval	Contrato: 001.59/2023 Pregão: 059/2023	R\$ 210.871,10	23/02/2024
212067 12/02/2024	NFS-e 2024000 17/02/24	E Felix de Sousa e Silva ME (07.348.873/0001-39)	Locação de banheiros químicos individuais e tendas para festividades - Carnaval	Contrato: 006.016/2023 Pregão: 016/2022	R\$ 22.067,50	23/02/2024
Total Meta 1					1.500.780,16	

Fonte Processo de Pagamento (peça 120, p. 1436-1446, 1447-1454, 1455-1460 e 1461-1465).

(*) Observação: Embora a Nota de Empenho nº 1012007 cite erroneamente o Contrato nº 002.060/2022, os registros do sistema Siganet e a NFS-e nº 16 confirmam que o valor e o objeto pertencem ao certame de 2023 e ao contrato 004.016/2023

142. Do exame dos processos de pagamento da Meta 1, evidenciou que as despesas foram liquidadas exclusivamente com base na apresentação de notas fiscais, desacompanhadas de atestes formais de execução, relatórios circunstanciados de fiscalização, termos de recebimento ou outros documentos técnicos capazes de demonstrar, de forma objetiva, a correspondência entre os quantitativos pagos e os serviços efetivamente prestados.

143. Também foi verificado que a Nota Fiscal nº 59, no valor de R\$ 922.724,00, consolidou, em documento único, a cobrança de diversas atrações artísticas de portes distintos, inclusive classificadas como de reconhecimento nacional, sem individualização das apresentações, identificação nominal dos artistas ou indicação dos respectivos dias, horários ou locais de realização. Isso impossibilita confirmar se as performances realizadas condizem com as categorias e quantidades cobradas, sugerindo a possibilidade de enquadramento indevido de atrações de menor porte em classes de maior valor.

144. Adicionalmente, o confronto entre os itens consignados na Nota Fiscal nº 59 e as informações oficialmente divulgadas pelo Município sobre a programação do evento revelou inconsistências qualitativas e quantitativas, na medida em que a nota fiscal registra quatro atrações nacionais, enquanto o cartaz oficial do Carnaval, constante do Apêndice 1 do relatório individual (peça 181), indica apenas duas atrações de notoriedade nacional (Calcinha Preta e Mastruz com Leite), além de atrações regionais e locais.

145. As impropriedades identificadas demonstram que os pagamentos realizados na Meta 1 foram processados em desconformidade com os requisitos legais da fase de liquidação da despesa, uma vez que não houve comprovação suficiente da execução dos serviços contratados, inviabilizando a aferição do direito adquirido pelo credor. Tal situação caracteriza afronta ao art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964, que condiciona a liquidação à verificação da execução do objeto, bem como compromete a confiabilidade dos controles internos e a regularidade do gasto público.

146. Adicionalmente, as falhas relacionadas à ausência ou insuficiência de fiscalização da execução contratual, notadamente a atuação deficiente dos fiscais, violam o dever legal imposto à Administração de acompanhar e fiscalizar sistematicamente os contratos administrativos, conforme estabelecido no art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 117 da Lei nº 14.133/2021. A inobservância desses dispositivos rompe a cadeia de responsabilização administrativa e fragiliza o vínculo entre o pagamento efetuado e a execução efetiva do objeto contratado.



147. Nesse contexto, com base nos documentos processuais examinados e na estrutura administrativa identificada, foram individualizados os responsáveis pelas impropriedades apuradas, compreendendo a Prefeita Municipal, os responsáveis pela ordenação financeira (Tesouraria), os signatários dos contratos (Secretários) e os servidores incumbidos da fiscalização contratual, conforme detalhado abaixo.

Tabela 24 - Responsáveis: Supervisão, Ordenação, Assinatura e Fiscalização

Valor do Pagamento / Contrato	Prefeita Municipal (Autoridade Máxima)	Tesoureira/Secretária de Finanças (Ordem de Pagamento)	Secretário Signatário (Contratante)	Fiscal do Contrato (Designação) ⁴⁹
R\$ 345.117,56 (Contrato 004.016/2023)	Maria Josenilda Cunha Rodrigues	Samara Rodrigues Oliveira	Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa	Luan Moreira de Carvalho (Portaria 001/2022)
R\$ 922.724,00 (Contrato 013.060/2022)	Maria Josenilda Cunha Rodrigues	Samara Rodrigues Oliveira	Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa	Charles Nixon da Conceição Pereira (Portaria 002/2023)
R\$ 210.871,10 (Contrato 001.059/2023)	Maria Josenilda Cunha Rodrigues	Samara Rodrigues Oliveira	Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa	Charles Nixon da Conceição Pereira (Portaria 002/2023)
R\$ 22.067,50 (Contrato 006.016/2023)	Maria Josenilda Cunha Rodrigues	Samara Rodrigues Oliveira	Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa	Charles Nixon da Conceição Pereira (Portaria 002/2023)

Fonte: Documentos encaminhados em resposta à diligência (peça 120)

148. Diante do exposto, será proposta a citação dos responsáveis pela autorização, liquidação e pagamento das despesas, bem como daqueles que detinham atribuições de gestão e supervisão da execução contratual à época dos fatos, para que apresentem alegações de defesa.

149. **Encaminhamento:** constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial para apuração das irregularidades e realizar a citação de Maria Josenilda Cunha Rodrigues (Prefeita Municipal), Samara Rodrigues Oliveira, (ex-Secretária de Finanças), Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (Secretário de Administração), Luan Moreira de Carvalho (ex-Fiscal de Contrato) e Charles Nixon da Conceição Pereira (ex-Fiscal de Contrato), para que apresentem alegações de defesa, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, devido ao pagamento de R\$ 1.500.780,16 sem a comprovação da execução física do objeto contratado.

III.2.4. Maranhãozinho /MA (peça 175)

150. **Situação encontrada:** Quanto à meta única da Emenda Parlamentar 202445130005 (R\$ 1.000.000,00), foram realizados empenhos e pagamentos no valor total de R\$ 991.198,09. Desse montante, R\$ 491.198,09 destinaram-se ao Contrato nº 99/2024 para locação de estruturas e shows.

151. Inicialmente, constatou-se a inexistência de ato formal de designação de fiscal do contrato, em desacordo com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

152. O contrato analisado, no valor de R\$ 491.198,09, destinou a maior parte dos recursos (93%) à contratação de “show de banda musical de renome nacional”, sem especificação clara do artista contratado.

Tabela 25 - Itens do Contrato 99/2024 – Maranhãozinho/MA

Descrição	Un	Qtd	R\$ Unit	R\$ Total
Serviço de locação de palco médio: Especificação: 10x06m, Descrição: Prestação de Serviço em Locação com Montagem e desmontagem de palco medindo 10 metros de frente e 06 metros de profundidade, estrutura para P.A. Fly e plataforma para bateria.	Diária	2	R\$ 7.330,15	R\$ 14.660,30

⁴⁹ A fiscalização contratual em Zé Doca/MA fundamenta-se em portarias de competência ampla (001/2022 e 002/2023), que conferem aos servidores Luan Moreira de Carvalho e Charles Nixon da Conceição Pereira autoridade legal para fiscalizar e atestar notas de todos os instrumentos vinculados à Secretaria de Finanças, sem a necessidade de designações individuais por contrato. Nesse cenário, a ausência de identificação nominal de fiscal no sistema **Siganet** para o Contrato nº 013.060/2022 (R\$ 922.724,00) é interpretada como uma **falha formal de inserção de dados**, visto que o próprio instrumento prevê a fiscalização por “servidor designado pela Administração” e os referidos agentes já detinham respaldo jurídico prévio para abranger tal demanda no âmbito de toda a pasta



Serviços de sistema de sonorização: Especificação: P.A 48. GRANDE- 02 mesas digitais com 48 canais de entrada, equalização paramétrica, compressor, Gate por canal, 24 canais de saída com equalizador gráfico de 31 bandas por canal, 2 fontes de alimentação; Sistema de Sonorização, composto por 9 caixas tree- way por lado, cobertura vertical de 10 graus, horizontal de 120 graus, sistema de bumper para elevação do sistema ou acessórios para trabalhar em GroundStacked	Diária	1	R\$ 19.187,29	R\$ 19.187,29
Show de banda musical de renome nacional: Especificação: Com atuação em todo território Nacional e Internacional, com CD e/ou DVD gravados, com excelente repertório variado nos estilos MPB e/ou sertanejo universitário e/ou forró e/ou pop rock, e/ou samba e/ou pagode e/ou axé e/ou swingueira. Equipe de assistentes de palco e músicos, dançarinos, cantores, guitarra, contrabaixo, bateria, percussão e teclado. (Tipo: Gustavo Lima, Maiara e Maraisa, Jorge e Mateus, Henrique e Juliano, AnaVitória, Anitta, dentre outros)	Diária	1	R\$ 457.350,50	R\$ 457.350,50
Total:				R\$ 491.198,09

Fonte: contrato 99/2024 (peça 151, p. 4)

153. Verificou-se que os documentos de empenho, liquidação e pagamento descrevem genericamente os serviços como “organização de evento”, sem detalhamento suficiente das atividades executadas.

154. Observou-se, ainda, que a liquidação e o pagamento ocorreram em 18/12/2024, antes da realização do evento em 21/12/2024, contrariando a sequência lógica das fases da despesa pública.

155. Ademais, os documentos de liquidação não continham ateste formal de recebimento, impedindo a comprovação da execução do objeto.

156. A análise evidenciou que não foram apresentados relatórios de fiscalização, termos de recebimento ou outros documentos técnicos que comprovassem a correspondência entre os valores pagos e os serviços prestados.

157. Embora haja evidências de realização do evento, como registros fotográficos, a jurisprudência do TCU estabelece que a execução física, por si só, não comprova a correta aplicação dos recursos (Acórdão 3322/2019 – Segunda Câmara, Ministro Marcos Bemquerer).

158. O município informou que o contrato abrangia apenas serviços de estrutura e organização do evento, o que diverge do conteúdo contratual que inclui expressamente a contratação de atração artística (peça 151, p. 756).

159. Esse tipo de contratação afronta diretamente o Art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que exige a definição precisa do objeto para o atendimento da necessidade pública. O contrato descreve a atração musical de forma genérica, listando apenas exemplos como "Gustavo Lima, Maiara e Maraisa, Jorge e Mateus, Henrique e Juliano, Ana Vitória, Anitta, dentre outros".

160. A ausência de definição específica do artista contratado compromete a adequada estimativa de preços e inviabiliza a verificação de compatibilidade com os valores de mercado.

161. Verificou-se, ainda, inadequação na forma de contratação, com utilização de empresa intermediária para contratação de artistas, em desacordo com as regras de inexigibilidade previstas na Lei nº 14.133/2021.

162. As irregularidades identificadas evidenciam falhas nas fases de planejamento, execução e controle da despesa, além de deficiência na demonstração do nexo de causalidade entre os recursos e o objeto executado.

163. No presente caso, verifica-se que o responsável o Sr. Antônio Dias Carneiro Filho, na condição de Secretário Municipal de Administração, Indústria e Comércio e autoridade signatária do Contrato nº 099/2024, deixou de assegurar a adequada supervisão da execução contratual e financeira, permitindo a liquidação e o pagamento de despesas no montante de R\$ 491.198,09 sem a devida comprovação da execução do objeto e da quantidade efetivamente realizada.

164. De igual modo, o Sr. Adagilson Cutrim Carneiro, à época Secretário Municipal de Cultura, foi responsável pela liquidação da despesa em data anterior à realização do evento (liquidação em 18/12/2024 para evento ocorrido em 21/12/2024), bem como pela validação de documentos desacompanhados de ateste formal de execução e de relatórios que comprovassem e discriminassem os serviços prestados. Tal atuação resultou na

liquidação de despesa sem a verificação do direito adquirido pelo credor, em afronta ao disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964

165. Diante desse cenário, concluiu-se pela responsabilização dos gestores envolvidos, no valor de R\$ 491.198,09, tendo em vista a liquidação e o pagamento de despesas sem comprovação adequada da execução do objeto, sendo proposta a citação dos responsáveis para apresentação de defesa.

166. **Encaminhamento:** constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial para apuração das irregularidades e realizar a citação de Antônio Dias Carneiro Filho (Secretário Municipal de Administração, Indústria e Comércio) e Adagilson Cutrim Carneiro (ex-Secretário de Cultura), para que apresentem alegações de defesa, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, devido ao pagamento de R\$ 491.198,09 sem a comprovação da execução física do objeto contratado no âmbito do Contrato 99/2024.

III.3 - Licitação com indícios de restrição à competitividade

167. O presente achado refere-se à identificação de indícios de restrição à competitividade em procedimentos licitatórios, caracterizados por falhas na definição do objeto, insuficiência ou inadequação na divulgação dos certames e adoção de exigências que comprometem a ampla participação de potenciais interessados.

168. Tais práticas contrariam os princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e da competitividade, previstos na Lei nº 14.133/2021, comprometendo a regularidade dos processos de contratação pública.

169. As causas associadas ao achado estão relacionadas, principalmente, a deficiências na fase de planejamento das contratações, notadamente na elaboração de termos de referência e editais com descrição genérica ou inadequada do objeto, bem como à ausência de critérios técnicos claros que permitam a adequada formação de preços.

170. Contribuem, ainda, para a ocorrência da impropriedade, a adoção de estratégias que limitam a competição, como a condução de certames com baixa publicidade ou a concentração de múltiplos serviços em um único contrato, dificultando a participação de fornecedores especializados.

171. Como consequência, observa-se o comprometimento da competitividade dos certames, com redução do universo de participantes e aumento do risco de direcionamento das contratações. Tal cenário pode resultar na contratação por preços incompatíveis com o mercado, na escolha de propostas menos vantajosas e na ineficiência da aplicação dos recursos públicos, além de dificultar a transparência e o controle das contratações realizadas.

172. Esse tipo de ocorrência foi identificado nos municípios de Centro do Guilherme/MA e Maranhãozinho/MA, cujas situações específicas encontram-se detalhadas nos itens subsequentes.

III.3.1 Município de Centro do Guilherme/MA (peça 165)

173. **Situação encontrada:** Na análise da execução financeira e dos pagamentos da Meta 1 do Plano de Ação 09032023-031155/2023, no valor de R\$ 915.509,00, integrante da Emenda Parlamentar 202340240001, verificou-se que as aquisições foram realizadas com base em atas de registro de preços decorrentes dos Pregões Eletrônicos 005/2023 (Processo Administrativo 005/2023) e 029/2023 (Processo Administrativo 065/2023 – CPL/CDG/MA). A Tabela 9 apresenta um resumo das duas Atas de Registro de Preços (ARP) do Município de Centro do Guilherme/MA.

Tabela 26 - Comparativo de Métricas dos Processos

Indicador de Controle	Pregão 005/2023	Pregão 029/2023
Total de Lotes	39 Lotes	65 Lotes
Licitantes Participantes	Único (A. DE J. C. Cutrim Ltda. (CNPJ 17.280.741/0001-76))	Único (A. DE J. C. Cutrim Ltda. (CNPJ 17.280.741/0001-76))
Duração da Sessão	93 minutos (03/02/2023)	55 minutos (12/01/2024)
Média de tempo por lote	2 min e 20 seg	50 segundos
Vencedora de todos os itens	A. DE J. C. Cutrim Ltda.	A. DE J. C. Cutrim Ltda.
Valor Total Estimado	R\$ 4.083.761,00	R\$ 8.425.739,26

Valor Total Registrado	R\$ 4.032.588,68	R\$ 7.958.070,10
Variação	3,8%	5,55%

Fonte: Processos referentes aos Pregões 005 e 029/2023 (peças 115 e 128)

174. Observa-se que ambos os pregões contaram com participação de licitante único, a empresa A. de J. C. Cutrim Ltda., a qual se sagrou vencedora da totalidade dos lotes em ambos os procedimentos. A ausência de múltiplos participantes afasta, em tese, a dinâmica concorrencial esperada na modalidade pregão e limita a formação de preços a partir de disputa efetiva.

175. Adicionalmente, as durações das sessões públicas mostram-se reduzidas frente ao número de lotes adjudicados: 39 lotes em 93 minutos no PE 005/2023 (média de 2min20s por lote) e 65 lotes em 55 minutos no PE nº 029/2023 (média de aproximadamente 50 segundos por lote). Tais tempos, especialmente no segundo certame, revelam processamento célere dos lotes, circunstância que, quando associada à inexistência de competição entre licitantes, pode indicar limitação à ocorrência de lances sucessivos e à análise comparativa de propostas.

176. Ressalta-se, ainda, que o Pregão Eletrônico 029/2023 foi deflagrado em 29/12/2023, antes do término da vigência da ata decorrente do Pregão Eletrônico 005/2023, válida até fevereiro de 2024. A abertura de novo certame com ata vigente, sem motivação técnica claramente demonstrada nos autos, pode indicar fragilidades no planejamento das contratações, na medida em que reduz o aproveitamento de instrumento válido e potencialmente restringe o tempo disponível para que novos fornecedores se organizem e participem do procedimento.

177. Tal cenário vai de encontro aos arts. 5º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021 segundo os quais a busca da proposta mais vantajosa pressupõe planejamento adequado e gestão eficiente dos instrumentos de contratação, sendo que a antecipação de procedimento licitatório sem justificativa técnica claramente demonstrada pode limitar as condições de competição e influenciar negativamente os resultados econômicos da contratação.

178. Nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e dos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, os procedimentos licitatórios devem ser conduzidos de forma a assegurar a ampla competitividade, a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa, cabendo ao pregoeiro zelar para que a etapa pública do certame propicie dinâmica concorrencial compatível com a natureza e a complexidade dos objetos licitados.

179. A Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) atribui relevância central à etapa de lances sucessivos, destinada a estimular a competição e a formação de preços a partir da interação entre os licitantes. A condução das sessões deve, portanto, permitir tempo e condições suficientes para a apresentação de lances, análise comparativa das propostas e apreciação da documentação exigida, de modo a viabilizar a competição efetiva.

180. A Tabela 10 sintetiza a comparação de preços entre os dois certames para itens equivalentes, evidenciando variações relevantes, sem que constem, até o momento, justificativas suficientes nos autos para explicar tais diferenças.

Tabela 27 - Comparativo de Preços: Itens Comuns e Variação (Amostra)

Item Comum / Descrição	ARP 005/2023 (Adj.)	ARP 029/2023 (Adj.)	Ref. (Mediana/Outros)	Mercado	Variação (005 vs 029)
Tenda 10,00 x 10,00m	R\$ 6.000,83	R\$ 18.000,00	R\$ 7.800,00 (Mediana)		+ 200%
Tenda 08,00 x 08,00m	R\$ 4.192,66	R\$ 15.000,00	R\$ 3.940,00 (Mediana)		+ 257%
Palco (Grande Porte)	R\$ 16.157,91	R\$ 18.000,00	R\$ 19.200,00 (Mediana)		+ 11,4%
Show Banda Regional	R\$18.556,66	R\$ 38.000,00	R\$15.600,00(Palmeirândia)		+ 104%
Banheiro Químico	R\$ 282,00	R\$ 450,00	R\$ 291,34 (Mediana)		+ 59%
Gerador 180 KVA	R\$ 3.530,83	R\$ 4.000,00	R\$ 3.500,00 (Mediana)		+ 13%
Hospedagem/Alimentação	R\$ 312,60	R\$ 350,00	R\$ 333,33 (Mediana)		+ 12%
Sonorização (Médio	R\$	R\$	R\$ 9.900,00 (Mediana)		+ 34%

Porte)	11.159,32	15.000,00		

Fonte: Atas de Registro de Preços (peça 115).

181. A análise comparativa dos preços evidencia elevação significativa entre as ARP nº 005/2023 e nº 029/2023 em diversos itens de mesma especificação, com variações expressivas — notadamente em estruturas (tendas), serviços artísticos e sonorização — que, em princípio, destoam das referências de mercado disponíveis, em especial das medianas constantes na própria pesquisa.

182. No segundo certame, o sigilo do orçamento, associado à ocorrência de licitante único, parece ter reduzido a transparência e a pressão competitiva, resultando, em diversos casos, em adjudicações próximas ou coincidentes com o valor estimado, além de ajustes pontuais aos limites da administração.

183. Nesse contexto, o conjunto das evidências sugere, em tese, ambiente competitivo limitado, no qual os preços contratados podem não refletir de forma consistente as condições usuais de mercado, situação a ser oportunamente avaliada à luz dos esclarecimentos a serem apresentados pelos responsáveis.

184. Nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e dos arts. 2º e 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021, a pesquisa de preços deve adotar metodologia estatística capaz de representar adequadamente as condições de mercado, preferencialmente a mediana, especialmente em contextos de dispersão de preços, por ser menos sensível a valores extremos do que a média aritmética. A jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1.875/2021-Plenário) reforça que metodologias que incorporem valores excessivos podem conduzir à elevação artificial do preço estimado, com prejuízo à economicidade.

185. Observou-se, ainda, a ocorrência reiterada de descontos lineares aproximados de 5% sobre o valor estimado da Administração em diversos lotes do PE nº 005/2023 - a exemplo dos Lotes 001 (Show de Banda Regional), 011 (Sonorização Média), 013 (Trio Elétrico Médio), 016 (Palco Grande) e 027 (Show Pirotécnico) - todos adjudicados à mesma licitante, o que indica que a redução de preços se limitou à aplicação de um percentual uniforme sobre o teto da Administração, sem evidências claras de dinâmica concorrencial mais efetiva, sinalizando para um possível ajuste formal para evitar questionamentos imediatos de sobrepreço.

186. Consoante o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e os arts. 11 e 33 da Lei nº 14.133/2021, os procedimentos licitatórios, especialmente na modalidade pregão, devem ser estruturados e conduzidos de modo a estimular a competição efetiva, propiciando a formação de preços a partir de disputa real entre os licitantes e viabilizando a seleção da proposta mais vantajosa. Nesse contexto, os elementos acima descritos, quando analisados de forma integrada, podem indicar fragilidades na formação dos preços e na dinâmica competitiva dos certames.

187. Identificaram-se exigências editalícias que, em tese, quando analisadas de forma contextualizada, podem sugerir limitação ao ambiente competitivo. O Edital do Pregão Eletrônico 005/2023 previu, como condição de habilitação, a apresentação de fotografias da sede da empresa, requisito que não se mostra diretamente relacionado à comprovação da capacidade técnica necessária à execução do objeto e que pode restringir o universo de potenciais participantes, à luz do art. 3º da Lei 8.666/1993 e dos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei 14.133/2021.

188. Ademais, a partir de registros públicos disponíveis, não foram identificadas evidências claras de infraestrutura compatível com o armazenamento e a operação de estruturas de grande porte pela empresa vencedora, circunstância que pode suscitar questionamentos quanto à compatibilidade logística e operacional declarada, sob a perspectiva do dever de planejamento e da busca da proposta mais vantajosa.

189. A jurisprudência do Tribunal, consubstanciada na Súmula 272 e nos Acórdãos 127/2007-Plenário e 1455/2018-Plenário, estabelece que exigências excessivas, práticas restritivas e ausência de competição efetiva comprometem o caráter competitivo das licitações. No presente caso, os elementos identificados podem indicar afastamento dos parâmetros fixados pelo TCU quanto à preservação da ampla competitividade.

190. O conjunto dos elementos analisados - participação reiterada de licitante único, celeridade atípica das sessões, elevação significativa e injustificada de preços, fragilidades na pesquisa de mercado e exigências editalícias potencialmente restritivas -, quando apreciado de forma integrada, converge para indícios de restrição à competitividade e possível direcionamento dos certames.

191. Tais circunstâncias, pela sua materialidade e recorrência, não poderiam ter passado despercebidas pelos agentes responsáveis pelo planejamento das contratações e pela homologação dos certames (Secretaria Municipal de Administração), nem pelo responsável pela condução do procedimento licitatório, em especial o Pregoeiro e o Presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL/CDG/CG, a quem incumbia adotar providências para resguardar a efetiva disputa e a seleção da proposta mais vantajosa.

192. **Encaminhamento:** Diante do exposto, propõe-se que, no âmbito do processo apartado de Tomada de Contas Especial a ser constituído em razão de outra irregularidade identificada na execução da meta única do Plano de Ação nº 09032023-031155/2023, integrante da Emenda Parlamentar nº 202340240001, seja realizada audiência dos responsáveis Maria de Fátima da Silva Mesquita, Secretária Municipal de Administração, e Pedro Maclínio Silveira Filho, Pregoeiro e Presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL/CDG/CG, para que, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, apresentem razões de justificativa acerca dos indícios de restrição à competitividade verificados nos Pregões Eletrônicos 005/2023 e 029/2023.

III.3.2 – Maranhãozinho – MA (peça 175)

193. **Situação encontrada:** Na análise do Pregão Eletrônico 038/2023, que embasou as contratações realizadas no âmbito da Emenda Parlamentar 202445130005, observou-se que o certame, realizado em 11/1/2024 por meio de portal próprio do município, contou com estimativa global de R\$ 8.916.729,29 e participação de licitante único (A. Barros de Paula), vencedor da totalidade dos 44 lotes, com desconto global de aproximadamente 0,09% em relação ao valor estimado.

194. A condução da sessão evidenciou duração reduzida (cerca de 1h29min), com média aproximada de 2 minutos por lote, contexto que, associado à ausência de múltiplos participantes, pode sugerir limitação à dinâmica de lances sucessivos e à efetiva disputa.

195. Verificou-se, ainda, que o mesmo licitante participou de pregão anterior (PE 003/2023), promovido pelo município para objeto semelhante, o qual foi posteriormente objeto de análise pelo TCE/MA (Acórdão PL-TCE 265/2024), tendo sido identificadas fragilidades relacionadas à publicidade e à competitividade, resultando na aplicação de multa aos responsáveis e na determinação para que o município se abstivesse de celebrar ou renovar contratos decorrentes daquele certame.

196. Apesar do histórico identificado, verificaram-se indícios de divulgação restrita do certame, uma vez que não foi localizado aviso na imprensa oficial e o documento referente ao aviso de licitação no portal municipal encontra-se datado de 12/3/2026, indicando disponibilização apenas após a requisição de informações pela equipe de auditoria, circunstância que, em tese, pode ter limitado a participação de potenciais interessados (peça 175, p. 447).

197. Essa prática mostra-se dissociada das diretrizes estabelecidas no art. 4º, inciso I, da Lei 10.520/2002, que impõe a obrigatoriedade de ampla divulgação do aviso de licitação, bem como do art. 2º do mesmo diploma, que orienta o pregão pelos princípios da competitividade, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa. Nesse contexto, a insuficiência de publicidade pode ter restringido a disputa e comprometido a formação de condições mais vantajosas para a Administração.

198. Em relação aos valores praticados nos Pregões Eletrônicos 03/2023 e 38/2023, verifica-se, conforme Tabela 11, que itens com descrições técnicas idênticas ou similares apresentaram aumento expressivo de preços entre os certames, realizados em intervalo inferior a um ano.

Tabela 28 - Comparativo de Preços: Itens Comuns e Variação (exemplos)

Item Comum / Descrição	PE 03/2023 (Adj.)	PE 38/2023 (Adj.)	Variação (03 vs 038)
Locação de Palco Pequeno (08x04m)	R\$ 3.353,5	R\$ 4.679,6	+ 39,54%
Sistema de Sonorização (P.A 16 - Pequeno)	R\$ 2.140,00	R\$ 4.638,63	+ 116,76%
Tenda 08,00x08,00m	R\$ 4.310,00	R\$ 6.080,10	+ 41,10%
Show de Banda Musical Regional	R\$ 19.500,00	R\$ 27.073,41	+ 38,84%
Show de Renome Regional Gospel	R\$ 30.000,00	R\$ 55.494,00	+ 84,98%
Show Pirotécnico	R\$ 14.056,00	R\$ 16.959,20	+ 20,65%
Banheiro Químico	R\$ 332,00	R\$ 490,46	+ 47,75%

Fonte: Atas dos pregões 3 e 38 de 2023 (peça 151 – página 524 e 688).

199. Conforme exemplificado na Tabela 11, os aumentos alcançam patamares relevantes, especialmente em serviços de sonorização, locação de estruturas e atrações artísticas, sem que tenham sido identificadas, nos autos, justificativas de mercado, alterações técnicas dos objetos ou variação setorial compatível que expliquem tal comportamento.



200. Observa-se, ainda, que no segundo certame o orçamento estimado foi mantido sob sigilo, o que, associado à participação de licitante único, pode ter reduzido a transparência e a pressão competitiva durante a sessão pública.

201. Nesse contexto, verificou-se que os valores adjudicados coincidiram com as propostas iniciais da licitante em todos os lotes, indicando que a formação dos preços pode ter sido balizada predominantemente pelo teto orçamentário da Administração, sem dinâmica efetiva de lances, resultando em contratações sistematicamente superiores às referências anteriormente praticadas.

202. Ainda em relação aos valores praticados, a Tabela 12 apresenta o comportamento dos preços nos dez primeiros lotes do pregão, confrontando o valor estimado pela Administração, os lances apresentados e os valores homologados, evidenciando um padrão recorrente que se reproduz nos demais 44 lotes do certame.

Tabela 29 - Valores usados nos dez primeiros lotes do Pregão Eletrônico 38/2023

Lote	Valor de Referência	Valor da proposta (R\$)	Valor do melhor lance (R\$)	Valor adjudicado (R\$)	Diferença adjudicado x Referência	Diferença proposta x Referência	Diferença a melhor lance x Referência
1	2.103,56	2.250,81	2.200,00	2.102,50	-0,05%	+7,00%	+4,58%
2	5.857,50	6.267,53	6.117,50	5.856,75	-0,01%	+7,00%	+4,44%
3	4.952,54	5.249,69	5.065,00	4.952,50	0,00%	+6,00%	+2,27%
4	4.773,49	4.916,69	4.801,35	4.773,40	0,00%	+3,00%	+0,58%
5	21.796,25	22.668,10	21.874,70	21.790,00	-0,03%	+4,00%	+0,36%
6	30.718,15	31.946,88	30.828,74	30.718,14	0,00%	+4,00%	+0,36%
7	6.350,61	6.604,63	6.604,63	6.350,20	-0,01%	+4,00%	+4,00%
8	10.550,50	10.972,52	10.972,52	10.540,29	-0,10%	+4,00%	+4,00%
9	12.292,00	12.660,76	12.660,76	12.290,00	-0,02%	+3,00%	+3,00%
10	12.927,92	13.445,04	13.445,04	12.925,50	-0,02%	+4,00%	+4,00%

Fonte: Ata do pregão 38/2023 e termo de adjudicação (peça 151 – página 524 e 553)

203. Observa-se que, nos dez lotes analisados, a variação entre o valor estimado e o valor final adjudicado é praticamente inexistente, chegando, em casos como o Lote 6, à diferença irrisória de R\$ 0,01, padrão que se repete nos demais itens, sempre com desvios inferiores a 0,10%.

204. Esse comportamento, associado ao fato de os melhores lances da fase competitiva permanecerem acima da referência e serem posteriormente ajustados na etapa de negociação, sugere, em tese, ausência de disputa efetiva e possível adequação sistemática dos preços ao limite orçamentário da Administração. Isso é evidenciado pelo fato de os "melhores lances" da etapa de disputa permanecerem acima da referência, sendo ajustados apenas na fase de negociação direta com o pregoeiro.

205. Os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e nos arts. 2º e 4º da Lei nº 10.520/2002, podem não ter sido plenamente observados diante do conjunto dos elementos identificados, circunstância que sugere possível limitação da disputa e influência na formação dos preços no certame.

206. Nesse contexto, verifica-se que as irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico 038/2023 não se limitaram a falhas pontuais, mas revelam um conjunto consistente de indícios de restrição à competitividade e possível direcionamento do certame.

207. Tais circunstâncias demandavam atuação diligente tanto do Pregoeiro e Presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL/CDG/MA, responsável por assegurar a competitividade, conduzir a fase de lances e examinar as propostas, quanto da autoridade homologadora, o Prefeito Municipal, a quem cabia verificar a regularidade do procedimento e, diante de inconsistências, adotar diligências ou deixar de homologar o certame, de modo a resguardar a seleção da proposta mais vantajosa.

208. **Encaminhamento:** Diante do exposto, propõe-se que, no âmbito do processo apartado de Tomada de Contas Especial a ser constituído em razão de outra irregularidade identificada na execução da meta única do Plano de Ação nº 09032024-065186/2024, integrante da Emenda Parlamentar 202445130005, seja realizada



audiência dos responsáveis Maria Deusa Lima Almeida, atual Prefeita Municipal de Maranhãozinho/MA, e Alexandre Rosa de Carvalho, Pregoeiro e Presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL/CDG/MA, para que, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, apresentem razões de justificativa acerca dos indícios de restrição à competitividade verificados no Pregão Eletrônico nº 038/2023.

III.4. Pagamentos de despesas estranhas à finalidade da Transferência Especial

209. Nos termos do art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal, as emendas parlamentares individuais podem ser executadas mediante transferência especial, modalidade que se caracteriza pelo repasse direto de recursos aos entes federativos beneficiários, dispensada a celebração de convênio ou instrumento congênere, pertencendo os recursos ao ente receptor no momento da efetiva transferência financeira.

210. Não obstante essa maior flexibilidade operacional, a própria Constituição impõe condicionantes materiais à aplicação desses recursos. No intuito de uniformizar a interpretação desse comando constitucional, o Comunicado MGI 16/2024 esclareceu que a categoria econômica da despesa (capital ou custeio) é definida previamente, no momento da indicação da emenda, cabendo ao ente receptor executar os recursos estritamente conforme essa definição, não lhe sendo lícito alterar a natureza da despesa ou empregar os recursos em finalidades diversas daquelas registradas no plano de ação. Assim, embora inexista vinculação a convênio, subsiste a obrigatoriedade de observância da destinação material informada no Transferegov.

211. Em complemento, a Nota Recomendatória Atricon 1/2022, atualizada em julho de 2023, reforça que as transferências especiais não se confundem com receitas livres, devendo sua execução observar critérios mínimos de rastreabilidade, aderência ao planejamento registrado e compatibilidade entre o objeto informado e as despesas efetivamente realizadas, justamente para viabilizar o controle externo, a transparência e a *accountability* na aplicação dos recursos públicos.

212. À luz desses parâmetros constitucionais e infraconstitucionais, a auditoria identificou situações em que recursos oriundos de transferências especiais foram empregados em despesas estranhas ao objeto previamente registrado, caracterizando descompasso entre o planejamento formalmente assumido pelo ente beneficiário e a execução financeira realizada. As situações apuradas são apresentadas a seguir, de forma segregada por município, em razão das peculiaridades fáticas identificadas em cada caso.

213. Esse tipo de ocorrência foi identificado em quatro entes federativos distintos — Buriti dos Lopes/PI e Coari/AM — cujas situações específicas encontram-se detalhadas nos itens subsequentes.

III.4.1. Buriti dos Lopes – PI (peça 162)

214. **Situação encontrada:** Quanto à Meta 1 da Emenda Parlamentar 202327070003 (R\$ 500.000,00), foram realizados pagamentos no valor total de R\$ 240.000,00 referentes à contratação de shows artísticos e de R\$ 124.766,64 relativos à contratação de empresa de organização do evento.

215. Do exame conjunto das notas de empenho, das notas fiscais e do extrato bancário da conta vinculada à transferência especial, evidenciou-se a utilização de recursos da emenda parlamentar em despesas administrativas e de custeio geral no valor de R\$ 135.828,39 (como gêneros alimentícios, materiais de expedientes, combustíveis, materiais de construção e elétricos, nos Pregões Eletrônicos 2, 13 e 22/2023 e 11/2024), sem vinculação com o objeto da meta, que previa a contratação de apresentações artísticas.

Tabela 30 - Pagamentos de despesas estranhas à finalidade da Emenda 202327070003

Credor (Beneficiário)	Objeto da Despesa (Resumo)	NE	NF	Valor Bruto (R\$)	Valor no Extrato (R\$)	Data
Barbara Nunes B. Santos	Diesel B S10 (Administração)	1209015	3097	10.170,00	10.145,59	22/12/2023
Barbara Nunes B. Santos	Diesel B S10 (Infraestrutura)	1209010	3098	20.340,00	20.291,18	22/12/2023
Barbara Nunes B. Santos	Diesel B S10 (Infraestrutura)	1209011	3099	10.170,00	10.145,59	22/12/2023
J. De S. Moraes	Aquisição de 1.547 Camisas	606014	2201	21.658,00	21.658,00	26/6/2024
I N Barbosa Santos	Materiais de Construção	1201104	2331	5.177,39	5.115,26	3/1/2024
I N Barbosa	Materiais	1201092	2335	8.560,15	8.457,43	3/1/2024



Santos	Elétricos e Brita						
I N Santos Barbosa	Refletores LED e Elétrica	1201096	2342	7.414,54	7.325,57	3/1/2024	
I N Santos Barbosa	Brita e Cimento	1201106	2333	9.004,50	8.896,45	3/1/2024	
I N Santos Barbosa	Telhas, Brita e Cimento	12010??	2332	7.518,50	7.428,28	3/1/2024	
I N Santos Barbosa	Brita, Barro e Areia	3912/23	2337	6.350,21	6.274,01	3/1/2024	
M L Sampaio da Silveira	Gêneros de Alimentação	1226007	216	10.686,00	10.686,00	29/12/2023	
Exatus Informática Ltda.	Materiais de Expediente	12050/1	13203	8.952,60	8.952,60	5/1/2024	
Exatus Informática Ltda.	Materiais de Expediente	12050/2	13202	9.826,50	9.826,50	5/1/2024	
Total:				135.828,39	135.202,46		

216. Cumpre esclarecer que a situação ora analisada não se configura como desvio de finalidade, tendo em vista que, nos termos do art. 166-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, os recursos das transferências especiais pertencem ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, cabendo a este promover sua execução, observadas as diretrizes do plano de ação previamente registrado na plataforma Transferegov.

217. Ademais, não se identificou a aplicação dos valores em despesas vedadas pelo art. 166-A da Constituição Federal, tais como pessoal ou serviço da dívida. O achado, portanto, refere-se à não atualização das informações no Transferegov, uma vez que as despesas realizadas, embora compatíveis com as regras aplicáveis às transferências especiais, não guardam aderência com o objeto originalmente registrado.

218. Dessa forma, conclui-se que essa parcela dos recursos foi aplicada em despesas não aderentes ao objeto artístico originalmente previsto no plano de ação, evidenciando divergência entre o planejamento registrado e a execução realizada, razão pela qual será proposta ciência ao município.

219. **Encaminhamento:** dar ciência ao Município de Buriti dos Lopes – PI, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a aplicação de recursos da meta 1 do Plano de Ação 031462/2023 em despesas não aderentes ao objeto artístico previsto na referida meta, comprometem a rastreabilidade dos recursos e a demonstração do nexo de causalidade, em desconformidade com o art. 166-A, inciso I e § 5º, da Constituição Federal, com o Comunicado MGI 16/2024 e com a Nota Recomendatória Atricon 1/2022, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

III.4.2. Coari/AM (peça 166)

220. Foi verificado que, no âmbito da Emenda 202434960002-SILAS CÂMARA (Plano de Ação 67485) não apenas a Meta 1 (objeto original), mas todo o valor repassado foi executado com despesas sem relação com o registrado no Transferegov (para quaisquer das metas).

221. Essa constatação se deu a partir da resposta do Município de Coari/AM ao ofício de requisição (pela 107, p. 1), na qual afirmou que não houve execução no objeto da meta cadastrado e esclareceu a real destinação de todos os recursos da emenda (peças 108 e 109).

222. Com efeito, “os recursos foram totalmente aplicados [R\$ 2.966.883,30, em 23/12/2024] na execução de Locação de máquinas e equipamentos de terraplanagem, objeto do Pregão Presencial PP 53/2023” (peça 108, p. 214).

223. Diante disso, verifica-se que as informações alimentadas na plataforma Transferegov, bem como os documentos a elas vinculados, não correspondem ao objeto efetivamente executado, o que caracteriza falha no dever de transparência e de prestação de contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

224. No caso concreto, embora constatada divergência entre as informações registradas na plataforma Transferegov e a execução efetiva dos recursos, não se verifica a ocorrência de desvio de finalidade apto a ensejar débito, tendo em vista que os recursos, além de não serem propriamente da União, teriam sido aplicados em benefício da coletividade local, por meio da execução de serviços de pavimentação, e não envolvem gastos vedados pela EC 105/2019 (pessoal e dívida), razão pela qual será proposta ciência ao município.



225. Quanto ao PP 53/2023 (Processo Administrativo nº 2369/2023), por meio do qual a prefeitura executou os recursos da emenda parlamentar, tratou-se de procedimento para contratação de natureza típica de investimento, voltada à locação de máquinas e equipamentos destinados à terraplanagem e pavimentação asfáltica, conforme previsto no edital e seus anexos.

226. Reitera-se, portanto, que tal natureza diverge das despesas constantes da Meta 1 da emenda auditada, classificada como custeio, e que foi registrada no Transferegov sob a rubrica genérica de “serviços de locação de sonorização e outros”, sem a devida atualização do objeto.

227. No que se refere aos resultados do certame, constatou-se que o Pregão Presencial 53/2023 deu origem à celebração de contratos administrativos distintos, destacando-se os Contratos 34 e 35/2023, ambos voltados à locação de máquinas e equipamentos para pavimentação e terraplanagem, firmados em 12/12/2023 entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura de Coari/AM e as empresas vencedoras dos respectivos lotes.

228. Os contratos apresentam valores mensais aproximados de R\$ 1,8 milhão e R\$ 1,7 milhão, alcançando montante global estimado de R\$ 43 milhões ao longo de 12 meses, evidenciando elevada materialidade e impacto relevante sobre o orçamento municipal.

229. Adicionalmente, verificou-se que o edital não delimitou de forma precisa o objeto contratado, restringindo-se à listagem de equipamentos e horas estimadas de utilização, sem vinculação a obras ou metas físicas específicas.

230. Também foram identificadas transferências da ordem de R\$ 2.966.883,30, em 23/12/2024, à empresa Ômega Construtora Ltda. com recursos da transferência especial. Contudo, as medições e notas fiscais analisadas não identificam as vias efetivamente beneficiadas pelos serviços executados, impedindo o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e o objeto executado, fragilidade que pode estar se replicando ao longo de toda a execução contratual.

231. Destaca-se que apenas esse pregão concentrou contratações da ordem de R\$ 40 milhões, montante superior ao volume total de recursos fiscalizados nesta auditoria, que alcança aproximadamente R\$ 25 milhões.

232. Diante dos indícios de irregularidade, da relevância dos recursos e da complexidade do PP 53/2023, e ainda considerando que o objeto da emenda em análise tem natureza de investimento, o que diverge das que entraram na amostra auditada (custeio), entende-se que o prosseguimento do exame da matéria por esta Corte seria mais adequado em autos apartados.

233. Isso permitiria identificar corretamente as fontes de recursos utilizadas para todo o PP 53/2023 (o que impacta na avaliação da competência do tribunal) e dedicar esforços de força de trabalho especializada (auditoria de obras) com escopo específico e cronograma apropriado.

234. **Encaminhamentos:**

234.1. Dar ciência ao município de Coari/AM, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a aplicação de recursos da Meta 1 da Emenda Parlamentar 202434960002 em despesas não aderentes ao objeto ali descrito, comprometem a rastreabilidade dos recursos e a demonstração do nexo de causalidade, em desconformidade com o art. 166-A, inciso I e § 5º, da Constituição Federal, com o Comunicado MGI nº 16/2024 e com a Nota Recomendatória Atricon 1/2022, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

234.2. Constituir processo de representação apartado, com cópias das peças 107 a 109, conforme arts. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, e encaminhá-lo à AudUrbana, para aprofundamento dos exames relativos ao Pregão Presencial nº 53/2023, em razão da natureza de seu objeto, de sua complexidade e materialidade, dos indícios de irregularidade identificados e da ausência de pertinência temática com o escopo da presente auditoria.

III.5. Ausência de relatório de gestão

235. O presente achado refere-se à não apresentação do Relatório de Gestão no Transferegov, instrumento essencial para a transparência e a prestação de contas dos recursos oriundos de transferências especiais.

236. Nos termos da IN TCU nº 93/2024, o relatório constitui o principal meio de demonstração da execução dos recursos, devendo conter informações sobre a aplicação financeira, a execução física do objeto e os resultados alcançados, permitindo a verificação da conformidade da despesa com o planejamento previamente registrado.



237. As causas associadas ao achado estão relacionadas, sobretudo, à fragilidade dos controles internos dos entes beneficiários, especialmente no que se refere ao acompanhamento das obrigações acessórias vinculadas às transferências especiais.

238. Contribuem, ainda, para a ocorrência da impropriedade, a deficiência na organização administrativa para consolidação das informações de execução, a ausência de rotinas de monitoramento da prestação de contas e, em alguns casos, a percepção equivocada de que a ausência de execução financeira afastaria a necessidade de registro no sistema.

239. Como efeito, a não apresentação do Relatório de Gestão compromete a transparência da aplicação dos recursos públicos e dificulta significativamente o exercício do controle externo, uma vez que impede a análise integrada entre planejamento e execução. Tal situação fragiliza a rastreabilidade das despesas, limita a avaliação dos resultados alcançados e amplia o risco de irregularidades não detectadas, além de comprometer a *accountability* dos gestores responsáveis pela aplicação dos recursos.

240. **Situação encontrada:** Não foi localizado no Transferegov o relatório de gestão preconizado pela IN TCU 93/2024 referente aos objetos de controle (emendas e metas registradas na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** deste relatório) dos municípios de Buriti do Lopes – PI, Ceará-Mirim/RN, Coari/AM, Malhador/SE e Neópolis/SE (2 emendas), bem como do Estado do Pará.

241. A IN TCU 93/2024 estabelece que:

Art. 3º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá elaborar relatório de gestão, que será inserido na plataforma Transferegov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos.

§ 1º O relatório de gestão referido no caput deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

(...)

Art. 8º As disposições dos §§ 1º e 2º do art. 3º e incisos I a III do art. 4º desta instrução normativa aplicam-se às transferências especiais cujos recursos já tenham sido transferidos aos entes federados beneficiados, mas cujo objeto ainda não tenha sido totalmente concluído.

Parágrafo único. Para os entes federados beneficiados que se enquadrem no caput, o prazo para a adoção das providências previstas nos §§ 1º e 2º do art. 3º e nos incisos I a III do art. 4º começará a contar a partir do primeiro dia útil do ano subsequente ao ano de publicação desta instrução normativa.

Art. 9º O ente federado beneficiado com transferências especiais a partir de 2022, cujo objeto tenha sido concluído até a data da publicação desta instrução normativa, deverá inserir na plataforma Transferegov.br, no prazo de sessenta dias, declaração expressa atestando essa circunstância.

242. Como se vê, o art. 3º (*caput* e §1º) estipula que o relatório de gestão deve ser inserido até o dia 30 de junho do exercício subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado anualmente até a conclusão do objeto. A seu turno, o artigo 8º do normativo também se aplica às transferências especiais cujos recursos já tenham sido transferidos aos entes federados beneficiados, mas cujo objeto ainda não tenha sido totalmente concluído.

243. Nesse contexto, os planos de ação deveriam ter sido atualizados no Transferegov para fazer constar na aba do relatório de gestão a conclusão ou andamento dos respectivos objetos, mesmo que fosse para registrar a ausência de dispêndios (como no caso de São Paulo).

244. Isso permitiria informar de forma transparente à sociedade a atual situação da execução da emenda parlamentar, em consonância com os princípios da publicidade e da transparência que regem a administração pública, bem como com as disposições da IN TCU 93/2024.

245. Dessa forma, a elaboração e a inserção do relatório de gestão constituem instrumentos essenciais para assegurar a transparência, a rastreabilidade e o controle da aplicação dos recursos públicos, permitindo a consolidação das informações relativas à execução física e financeira.

246. Por conseguinte, a ausência do referido relatório compromete a transparência da gestão dos recursos transferidos e configura descumprimento das disposições estabelecidas na Instrução Normativa TCU 93/2024.

247. Ressalta-se que os municípios e estados foram questionados a esse respeito, mediante os respectivos ofícios de requisição. Contudo, verificou-se, em alguns casos, ausência de manifestação e, em outros, a apresentação de justificativas que não se mostraram suficientes para elucidar os fatos. Por isso, entende-se configurado o achado aqui relatado.



248. **Encaminhamentos:** Dar ciência aos municípios de Buriti do Lopes – PI, Ceará-Mirim/RN, Coari/AM, Malhador/SE e Neópolis/SE, bem como do Estado do Pará, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência de inserção do relatório de gestão e dos documentos comprobatórios das emendas parlamentares na plataforma Transferegov, no prazo estabelecido no art. 3º, §1º, da IN TCU 93/2024, compromete a transparência, a rastreabilidade e a adequada prestação de contas dos recursos transferidos, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

III.6. Licitação com Publicidade Inadequada

249. A irregularidade consiste na realização de procedimentos licitatórios sem a adequada divulgação dos atos convocatórios, em desconformidade com os princípios da publicidade, transparência e competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021.

250. As principais causas identificadas relacionam-se a falhas no planejamento das contratações, deficiência nos controles administrativos e inobservância das exigências legais referentes à publicidade dos procedimentos licitatórios.

251. Como efeitos, a irregularidade pode comprometer a competitividade do certame, restringir a participação de interessados, reduzir a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração e aumentar os riscos de direcionamento das contratações, afetando a transparência e a legitimidade da aplicação dos recursos públicos.

252. No âmbito da presente auditoria, foram identificadas ocorrências relacionadas à publicidade inadequada em procedimentos licitatórios realizados pelos seguintes entes: Conceição do Araguaia/PA e Custódia/PE.

253. **Situação encontrada:** Na análise da execução dos recursos oriundos das metas 5 e 8 da Emenda Parlamentar 202332600003, pelo Município de Conceição do Araguaia/PA, e da meta 4 da Emenda Parlamentar 202442520005, pelo Município de Custódia/PE, verificou-se que os contratos decorrentes de processos de inexigibilidade de licitação para contratação de apresentações artísticas não foram registrados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

254. Ademais, constatou-se que tais instrumentos contratuais não apresentaram os detalhamentos exigidos pelo § 2º do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à discriminação dos custos das contratações.

255. A esse respeito, o art. 94, caput e inciso II, da Lei 14.133/2021 estabelece que a divulgação no PNCP constitui condição indispensável para a eficácia dos contratos administrativos, devendo ocorrer no prazo de até dez dias úteis, no caso de contratações diretas. O § 2º do referido dispositivo dispõe, especificamente para contratações artísticas realizadas por inexigibilidade de licitação, sobre a obrigatoriedade de divulgação detalhada dos custos envolvidos, incluindo cachês, transporte, hospedagem, infraestrutura, logística e demais despesas correlatas.

256. O Acórdão 2.458/2021 – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, reforça a obrigatoriedade de utilização do PNCP como instrumento central de transparência no âmbito da nova Lei de Licitações, afastando justificativas para que municípios com população superior a 20.000 habitantes deixem de promover a publicidade de suas contratações no referido portal.

257. No caso concreto, os municípios de Conceição do Araguaia/PA e de Custódia/PE possuem população superior a 20.000 habitantes, o que os exclui da excepcionalidade prevista no art. 176 da Lei 14.133/2021, que concede prazos dilatados para adesão ao PNCP exclusivamente a entes municipais de menor porte. Assim, a adesão imediata ao PNCP era obrigatória para os entes federativos em questão.

258. Nesse contexto, o PNCP foi concebido pela Lei 14.133/2021 como instrumento central de transparência das contratações públicas, com a finalidade de assegurar publicidade, rastreabilidade e controle social, especialmente em hipóteses de maior discricionariedade administrativa, como as contratações artísticas por inexigibilidade de licitação. Nesses casos, o detalhamento dos custos previsto no § 2º do art. 94 da referida lei constitui mecanismo essencial para permitir a avaliação da razoabilidade dos preços praticados e mitigar riscos associados à ausência de competição formal.

259. Além disso, a publicidade centralizada no PNCP viabiliza o acompanhamento das contratações artísticas, permitindo a verificação de recorrência de artistas, de fornecedores intermediários, de estruturas de custos e da correlação entre os valores pagos e as características dos eventos, o que não seria possível de forma eficiente mediante divulgações fragmentadas em portais locais ou em meios físicos.

260. Não obstante, nas situações em exame, embora a ausência de divulgação dos contratos e do detalhamento dos custos comprometa a publicidade dos ajustes firmados, não foram identificados, até o



momento, indícios de dano ao erário, prejuízo à realização dos eventos ou outras irregularidades de natureza material relacionadas às contratações analisadas.

261. Dessa forma, a impropriedade verificada reveste-se de caráter formal e pode ser tratada mediante o aprimoramento dos procedimentos administrativos e dos controles internos, especialmente no que se refere ao cumprimento das exigências de transparência, mostrando-se suficiente, quanto a este achado, o encaminhamento de ciência aos municípios envolvidos.

262. **Encaminhamento:** Dar ciência aos Municípios de Conceição do Araguaia/PA e de Custódia/PE, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência de registro, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), dos contratos celebrados para a execução das Metas 5 e 8 do Plano de Ação 09032023-032397/2023, vinculadas à Emenda Parlamentar 202332600003, no caso de Conceição do Araguaia/PA, e da Meta 4 do Plano de Ação 09032024-066296/2024, vinculada à Emenda Parlamentar 202442520005, no caso de Custódia/PE, bem como a falta de detalhamento dos custos das contratações artísticas, compromete a transparência e a adequada publicidade das contratações, em desconformidade com o § 2º do art. 94 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão 2.458/2021-Plenário (Relatoria do Ministro Augusto Nardes), podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

III.7. Contratação direta irregular (Ausência de Contrato de Exclusividade)

263. A irregularidade consiste na realização de contratações diretas de artistas por inexigibilidade de licitação sem a apresentação de contrato, carta ou outro documento hábil que comprove a exclusividade de representação artística, em desacordo com o art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

264. As principais causas identificadas decorreram de falhas na instrução processual das inexigibilidades, deficiência na análise jurídica e ausência de controles adequados para verificação da regularidade da documentação apresentada pelas empresas representantes dos artistas.

265. Como efeitos, a irregularidade pode comprometer a legalidade da contratação direta, afastar indevidamente a competição, elevar os riscos de direcionamento e sobrepreço, além de fragilizar a transparência e a legitimidade das despesas realizadas com recursos públicos.

266. No âmbito da presente auditoria, foram identificadas ocorrências relacionadas à contratação direta irregular por ausência ou inadequação de comprovação de exclusividade artística no município de Neópolis/SE.

267. **Situação encontrada:** Verificou-se, na execução dos recursos das Emendas Parlamentares 202340950003 e 202440950002, pelo município de Neópolis/SE, que os Processos de Inexigibilidade 4, 15 e 24/2023 e 18, 30 e 54/2024 foram levados a termo culminando na contratação direta de artistas sem a devida comprovação da exclusividade do empresário artístico, em desacordo com os requisitos legais para caracterização da inviabilidade de competição.

268. Nos termos do art. 74, inciso II, da Lei 14.133/2021, a inexigibilidade de licitação para contratação de profissional do setor artístico somente se justifica quando houver inviabilidade de competição, sendo admitida a contratação direta por meio de empresário exclusivo, desde que comprovada a consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública.

269. Ademais, o § 2º do referido dispositivo estabelece que a exclusividade deve ser permanente e contínua, devidamente comprovada por instrumento que demonstre a representação privativa do artista, afastando a possibilidade de utilização de documentos precários, como autorizações pontuais ou cartas de exclusividade restritas a eventos específicos.

270. Especificamente, nos Processos de Inexigibilidade 4/2023 (SM Empreendimentos – Contrato 15/2023 – R\$ 25.000,00), 15/2023 (Swing Arte Mania Ltda. – Contrato 26/2023 – R\$ 50.000,00), 24/2023 (P10 Produções e Eventos Ltda. – Contrato 42/2023 – R\$ 35.000,00), 18/2024 (Unha Pintada Produções & Eventos Ltda. – Contrato 23/2024 – R\$ 250.000,00), 30/2024 (VB Santos – Contrato 36/2024 – R\$ 150.000,00) e 54/2024 (Daniel Batista da Cruz Filho Produção Musical – Contrato 61/2024 – R\$ 60.000,00), não foram apresentados contratos de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, inviabilizando a adequada fundamentação da inexigibilidade de licitação.

271. Dessa maneira, a ausência de apresentação de contratos de exclusividade em parte dos processos evidencia fragilidade pontual na instrução das contratações diretas, indicando deficiência nos controles internos do município quanto à verificação da documentação exigida para a caracterização da inexigibilidade de licitação.

272. Todavia, observou-se que, em outros oito processos de inexigibilidade analisados no âmbito de cada uma das emendas parlamentares auditadas, de execução pelo mesmo município, houve a apresentação



regular dos respectivos contratos de exclusividade, o que demonstra que a irregularidade identificada não decorre de prática generalizada ou sistemática, mas de falha específica na formalização documental de determinados procedimentos.

273. Nesse contexto, embora a ausência de comprovação da exclusividade comprometa, sob o aspecto formal, a adequada caracterização da inviabilidade de competição nos processos analisados, não foram identificados elementos suficientes que indiquem prejuízo à execução dos serviços contratados ou à realização dos eventos, tampouco indícios de sobrepreço ou direcionamento indevido.

274. Assim, a irregularidade assume caráter predominantemente formal, sem evidências, no presente momento, de dano ao erário, devendo ser tratada no âmbito do aperfeiçoamento dos controles internos e da instrução processual das contratações diretas, razão pela qual será proposto apenas a ciência do município.

275. **Encaminhamento:** Dar ciência ao município de Neópolis, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência de apresentação de contrato ou atestado de exclusividade do empresário nas contratações de artistas, como verificado nos Processos de Inexigibilidade de Licitação 4, 15 e 24/2023 e 18, 30 e 54/2024, compromete a caracterização da inviabilidade de competição e a adequada fundamentação da contratação direta, em desconformidade com o art. 74, inciso II e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

III.8. Ausência de apresentação de processos administrativos de contratação por inexigibilidade de licitação (achado não decorrente dos procedimentos da matriz de planejamento)

276. **Situação encontrada:** Verificou-se que não foram apresentadas pelo Município de Neópolis/SE a documentação completa referente a sete processos de contratação direta por inexigibilidade de licitação, apesar de expressa solicitação formulada por meio do ofício de requisição (peça 50).

277. Os processos não apresentados referem-se às seguintes contratações: Bonitão Produções e Eventos (IN 6/2023 – Contrato 17/2023 – R\$ 50.000,00), Unha Pintada Produções e Eventos (IN 10/2023 – Contrato 17/2023 – R\$ 200.000,00), Tchi Amo Produções Artísticas Ltda. – ME (IN 26/2023 – Contrato 44/2023 – R\$ 100.000,00), AD Produção Musical Ltda (IN 27/2023 – Contrato 45/2023 – R\$ 180.000,00), Vipstar Entretenimento Ltda (IN 28/2023 – Contrato 46/2023 – R\$ 140.000,00), Hylna (IN 29/2023 – Contrato 47/2023 – R\$ 50.000,00) e D.A.S Produções Ltda. (IN 31/2023 – Contrato 49/2023 – R\$ 40.000,00).

278. Em nova solicitação realizada pela equipe de auditoria em 24/3/2026, o município informou que os processos ainda não tinham sido localizados em seu arquivo físico (“arquivo morto”), tendo sido encaminhados, em substituição, documentos obtidos por meio do Sistema Sagres, disponibilizado pelo TCE/SE (peça 147).

279. Todavia, verificou-se que os arquivos encaminhados não correspondem aos processos administrativos completos das inexigibilidades, mas apenas a registros parciais relativos à análise inicial do enquadramento técnico para o prosseguimento da contratação direta, os quais não continham documentos essenciais à regular instrução processual, tais como: proposta comercial do artista, documentos de habilitação, análise da comissão permanente de licitação, pareceres técnico e jurídico e o ato de ratificação/homologação, bem como a sua publicação.

280. Tal situação evidencia fragilidades na gestão documental do ente, possivelmente decorrentes de desorganização administrativa e da ausência de rotinas adequadas de arquivamento e controle dos processos de contratação, o que compromete a integridade e a completude dos autos administrativos.

281. Ademais, a não localização dos processos indica descumprimento do dever de guarda e conservação dos documentos administrativos, os quais devem ser mantidos por período suficiente à viabilização das atividades de fiscalização, especialmente considerando que os fatos analisados são recentes e ainda sujeitos à atuação do controle externo.

282. Ressalte-se que, embora tenham sido identificados documentos relativos à execução da despesa, como contratos, extratos bancários e registros financeiros, a ausência do processo administrativo impede a verificação da regularidade da fase de contratação, especialmente quanto à caracterização da inexigibilidade de licitação e ao atendimento dos requisitos legais aplicáveis.

283. Com efeito, a limitação documental identificada prejudicou a análise integral das contratações realizadas com recursos da emenda parlamentar em exame, restringindo a avaliação quanto à legalidade e regularidade da fase de seleção e contratação dos fornecedores.

284. A não disponibilização da documentação solicitada, ainda que sob a justificativa de não localização dos processos, não afasta tal responsabilidade e pode ensejar a aplicação das sanções previstas na legislação de regência, na medida em que compromete o pleno exercício das atividades de controle externo, nos termos do art. 268, incisos V e VI, § 3º, do Regimento Interno Tribunal de Contas da União.



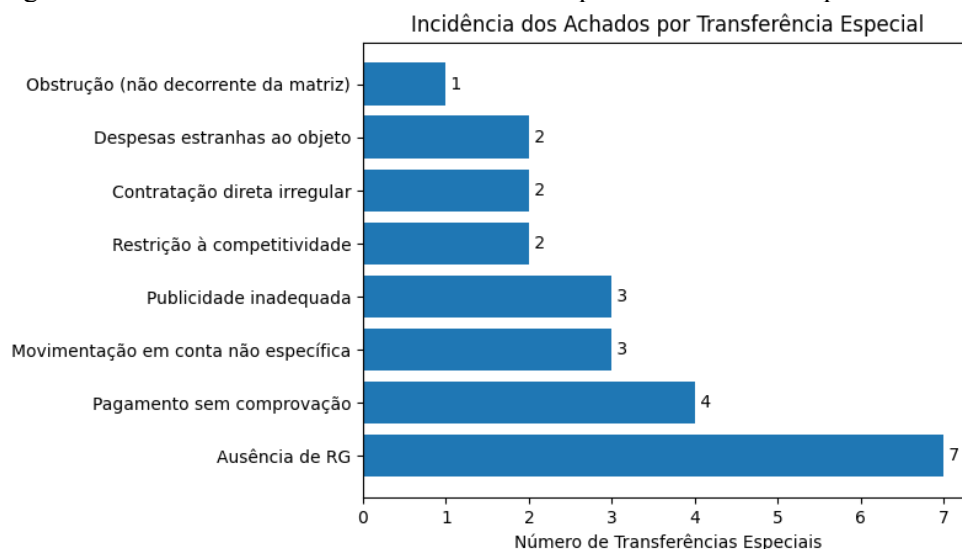
285. Não obstante, considerando que o atual Prefeito assumiu a gestão municipal apenas em 2025, após a execução das despesas analisadas, e diante da incerteza quanto às causas da não apresentação integral da documentação — se decorrente de desorganização administrativa ou da inexistência dos processos —, entende-se adequado, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, promover a realização de audiência, a fim de oportunizar ao responsável a apresentação de razões de justificativa e eventual complementação documental, antes da adoção de medida sancionatória.

286. **Encaminhamento:** constituir processo de representação apartado para realizar audiência, com fundamento nos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, do responsável Allysson Tojal Serra Dantas, atual Prefeito de Neópolis/SE, para que apresente razões de justificativa quanto à não apresentação integral dos documentos solicitados por esta Corte, em descumprimento ao dever de colaboração com o controle externo, não obstante o alerta consignado no ofício de requisição (peça 50, p. 3), e, posteriormente reiterado (peça 147, p. 1), situação que evidencia indícios de irregularidade passível de aplicação da multa prevista no art. 58, incisos V e VI, da Lei nº 8.443/1992.

IV – CONCLUSÃO

287. Executados os procedimentos previstos na matriz de planejamento, foram constatados **oito achados de auditoria**, com ocorrência disseminada entre os entes fiscalizados. Como exposto no presente relatório, detectou-se um conjunto significativo de achados relevantes em treze dos 23 municípios/estados auditados, evidenciando a materialidade e a abrangência das impropriedades identificadas.

Figura 48 - Incidência dos Achados de Auditoria por Transferência Especial



288. Destaca-se, pela elevada recorrência, a ausência de relatório de gestão, identificada em sete situações, evidenciando fragilidades na transparência e na prestação de contas dos recursos pelos entes.

289. Em seguida, observou-se a ocorrência de pagamentos sem comprovação da execução do objeto ou da quantidade contratada, em quatro casos, revelando falhas relevantes na fase de liquidação da despesa.

290. Adicionalmente, identificaram-se irregularidades relacionadas à movimentação de recursos em conta corrente não específica e à licitação com publicidade inadequada, ambas com três ocorrências, comprometendo a rastreabilidade e a competitividade dos certames.

291. Ademais, foram identificados casos de restrição à competitividade, contratação direta irregular e pagamento de despesas estranhas ao objeto, cada qual com duas ocorrências, sendo o primeiro associado a situações mais graves, com potencial de direcionamento e inadequada condução dos certames licitatórios.

292. Para os casos de maior gravidade, notadamente aqueles que envolvem ruptura da rastreabilidade dos recursos e liquidação irregular de despesas, será proposto o prosseguimento das apurações mediante a constituição de processos apartados de Tomada de Contas Especial, com vistas à citação dos responsáveis e eventual imputação de débito.

293. Nos casos em que foram identificados indícios de restrição à competitividade, será proposta a realização de audiência dos responsáveis, para que apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades verificadas, especialmente no que se refere à condução dos certames e à observância dos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.



294. No mesmo sentido, será proposto o encaminhamento, em autos apartados, para aprofundamento do exame do Pregão Presencial nº 53/2023 do município de Coari/AM, considerando a natureza de seu objeto, sua complexidade e materialidade, bem como os indícios de irregularidade identificados e sua não aderência ao escopo temático da presente auditoria.

295. Quanto aos demais achados, foram identificadas impropriedades que, embora nem sempre ensejem responsabilização direta, evidenciam fragilidades estruturais nos controles internos dos entes fiscalizados, especialmente no que se refere à segregação financeira dos recursos, à formalização dos processos de contratação e ao cumprimento das obrigações de transparência previstas na IN TCU nº 93/2024.

296. Para essas situações, serão propostas medidas corretivas, incluindo determinações voltadas ao aprimoramento dos controles administrativos, bem como a expedição de ciência aos gestores, com vistas a prevenir a reincidência das irregularidades, especialmente quanto à obrigatoriedade de utilização de conta corrente específica, à adequada instrução dos processos de contratação e à comprovação da execução física e financeira dos objetos financiados.

297. Por fim, verificou-se, no município de Neópolis/SE, a ausência de encaminhamento de processos administrativos relativos a contratações por inexigibilidade de licitação, situação não diretamente vinculada às questões de auditoria da matriz de planejamento, mas que configurou limitação relevante aos trabalhos. Diante disso, será proposta a constituição de processo de representação para a realização de audiência do responsável, em razão da obstrução aos trabalhos do controle externo, nos termos da legislação aplicável.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

298. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Processos apartados de Tomada de Contas Especial:

298.1. **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à meta 1 do Plano de Ação 13436/2021, relativo à Emenda Parlamentar 202141870010, destinada ao **Governo do Estado do Pará**, autorizando-se, desde logo, a **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis a seguir elencados, em função da irregularidade a seguir indicada:

a) **Irregularidade 1 - Pagamento de despesas sem comprovação da quantidade ou do objeto realizado.**

a.1. Evidências da irregularidade: Plano de Trabalho (peça 114, p. 11-13), Termo de Referência (peça 114 – item não digitalizável), Prestação de contas do Convênio (peça 148).

a.2. Normas infringidas: CF/1988 (art. 70, parágrafo único); Lei 4.320/1964 (art. 63, § 2º, III); Lei 8.666/1993 (art. 43, IV) e Lei 14.133/21 (art. 6º, LVI e LVII, e art. 11, III).

a.3. Débitos relacionados aos responsáveis Nivan Setúbal Noronha e Cássio Coelho Andrade:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
9/9/2022	664.323,65
17/9/2022	619.965,00
11/1/2024	125.711,35

a.4. Responsável: Nivan Setúbal Noronha (CPF: 262.310.932-04) - ex-Secretário de Esportes e Lazer do Estado do Pará (2021 – 1/2/2023)

a.4.1. Conduta: celebrar convênio relativo à Meta 1 da Emenda Parlamentar nº 202141870010 contendo quantitativos com indícios de superdimensionamento, sem demonstração adequada da compatibilidade entre os itens previstos e a efetiva necessidade do objeto pactuado.

a.4.2. Nexos de Causalidade: a celebração do convênio com quantitativos possivelmente incompatíveis com a execução efetiva do objeto contribuiu para a execução integral dos recursos sem documentação capaz de demonstrar a efetiva entrega dos bens e resultados previstos, circunstância que impediu a validação da regular aplicação dos recursos públicos e concorreu para o dano ao erário no montante de R\$ 1.410.000,00, correspondente à totalidade dos recursos da Meta 1 da Emenda Parlamentar nº 202141870010.

a.4.3. 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, celebrar convênio com quantitativos compatíveis com a efetiva execução do objeto pactuado, amparados em estudos e estimativas minimamente consistentes, aptos a demonstrar a necessidade dos itens previstos e a adequada aplicação dos recursos públicos.

a.5. Responsável: Cássio Coelho Andrade (CPF: 684.901.512-53) - ex-Secretário de Esportes e Lazer do Estado do Pará (1º/2/2023 a 27/12/2024):

a.5.1. Conduta: deixar de exigir documentação capaz de comprovar a efetiva execução física do objeto conveniado e o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e a finalidade pública pactuada, aprovando a



execução integral dos recursos da Meta 1 da Emenda Parlamentar nº 202141870010 sem a correspondente comprovação.

a.5.2. Nexo de Causalidade: a ausência de exigência e validação de documentação comprobatória mínima da execução física do objeto impediu a verificação da regular aplicação dos recursos transferidos, impossibilitando validar qualquer parcela das despesas realizadas como aderente ao objeto conveniado e contribuindo para a ocorrência de dano ao erário no montante de R\$ 1.410.000,00, correspondente à totalidade dos recursos da Meta 1 da Emenda Parlamentar nº 202141870010.

a.5.3. 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, exigir, analisar e validar documentação apta a comprovar a efetiva execução física do objeto conveniado antes da aprovação da prestação de contas e da validação integral das despesas realizadas com recursos da Meta 1 da Emenda Parlamentar nº 202141870010

298.2. **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à meta única do Plano de Ação 031155/2023, integrante da Emenda Parlamentar nº 202340240001, destinada ao **município de Centro do Guilherme/MA**, autorizando-se:

297.2.1. **a citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis a seguir elencados, para que apresentem alegações de defesa em razão da irregularidade a seguir indicada:

a) Irregularidade 1: Pagamento sem Comprovação da Quantidade ou Objeto

a.1. Evidências da irregularidade: Extratos bancários da conta específica da emenda (peça 145)

a.2. Normas infringidas: Art. 166-A da Constituição Federal; Art. 83, incisos I e II, da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024); Art. 81 da Lei nº 14.436/2022 e Art. 2º, §6º, da IN-TCU nº 93/2024

a.3. Débitos relacionados aos responsáveis José Soares de Lima, Maria de Fátima da Silva Mesquita e Paula Edilânia Fiuza Caldas Leandro.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
22/2/2024	632.856,74
22/2/2024	231.000,00
11/3/2024	43.139,08
2/12/2024	8.513,18

a.4. Responsável: José Soares de Lima (CPF: 212.825.523-68) - ex-prefeito (período de 2021 a 2024)

a.4.1. Conduta: na condição de gestor máximo do Município, nomeou e delegou competências às Secretárias Municipais de Administração e de Finanças, responsáveis pelas etapas de contratação, empenho, liquidação e pagamento das despesas custeadas com recursos da Emenda Parlamentar nº 202340240001, sem assegurar supervisão adequada e controles internos eficazes, permitindo a realização de pagamentos com base em documentação genérica e insuficiente, sem comprovação adequada da quantidade ou da efetiva execução dos serviços contratados.

a.4.2. Nexo de Causalidade: a delegação de competências desacompanhada de supervisão efetiva e a deficiência nos controles internos sob a autoridade do Prefeito contribuíram diretamente para a ocorrência das falhas nos procedimentos de ateste, liquidação e pagamento, viabilizando a liberação de recursos públicos sem o atendimento dos requisitos legais de comprovação da execução física do objeto, em desacordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

a.4.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, culpabilidade ou punibilidade. Era exigível conduta diversa, consistente em instituir, acompanhar e fazer observar controles internos eficazes, bem como exigir que a liquidação e o pagamento das despesas somente ocorressem após a comprovação formal da execução dos serviços. A mera delegação de competências não afasta a responsabilidade do gestor máximo quanto ao dever de supervisão dos atos praticados por seus subordinados.

a.5. Maria de Fátima da Silva Mesquita (CPF 916.257.853-72) - Secretária Municipal de Administração (à época)

a.5.1. Conduta: assinar os contratos, autorizar Notas de Empenho e de Liquidação vinculadas a despesas custeadas com recursos da Emenda Parlamentar nº 202340240001, mesmo diante da inexistência de documentação detalhada que permitisse comprovar, de forma individualizada, a quantidade e a execução física dos itens contratados, contribuindo para a posterior liquidação e pagamento com base em documentos genéricos.



a.5.2. Nexo de causalidade: a emissão e autorização dos empenhos e liquidação sem a exigência de detalhamento técnico e quantitativo do objeto viabilizaram a liquidação e o pagamento das despesas sem comprovação adequada da execução dos serviços, configurando elo direto entre a conduta da responsável e a fragilização da comprovação da execução física do objeto contratado.

a.5.3. Culpabilidade: não se identificam excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. Era exigível da responsável atuação diligente no planejamento e na formalização das despesas, exigindo documentação suficiente e compatível com a complexidade dos serviços contratados, bem como a adequada vinculação entre empenho, contrato e execução, em observância às normas de regência da despesa pública.

a.6. Paula Edilânia Fiuza Caldas Leandro (CPF 601.737.422-20) - Secretária Municipal de Finanças (à época)

a.6.1. Conduta: autorizar pagamentos relativos aos contratos custeados com recursos da Emenda Parlamentar nº 202340240001, apesar da ausência de ateste formal de recebimento e verificação da execução dos serviços, com campos próprios das Notas de Liquidação deixados em branco.

a.6.2. Nexo de causalidade: a autorização de pagamentos sem ateste formal constituíram condição necessária para a liberação dos recursos públicos, resultando diretamente na realização de pagamentos sem comprovação adequada da execução do objeto, em desacordo com os requisitos legais para a liquidação da despesa.

a.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. Era plenamente exigível da responsável conduta diversa, consistente em condicionar a liquidação e o pagamento à existência de ateste formal e documentação idônea que comprovasse a execução dos serviços, conforme determina o art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

297.2.2. a **audiência**, com fundamento nos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, dos responsáveis a seguir indicados, para que apresentem razões de justificativa acerca da irregularidade abaixo especificada:

a) Irregularidade 1: Licitação com restrição à competitividade

a.1. Responsável: Pedro Maclínio Silveira Filho (CPF 047.192.573-05) - pregoeiro nomeado em julho 2022 (peça 103, p. 23)

a.1.1. Conduta: conduzir os Pregões Eletrônicos nº 005/2023 e nº 029/2023 com falhas de planejamento e condução, caracterizadas pela participação de licitante único em todos os lotes, adjudicação integral dos itens à mesma empresa e adoção de critérios potencialmente restritivos de habilitação.

a.1.2. Nexo de Causalidade: a condução dos Pregões Eletrônicos nº 005/2023 e nº 029/2023 com falhas de planejamento e adoção de critérios potencialmente restritivos, associada à participação de licitante único e à ausência de disputa efetiva, resultou na adjudicação integral dos itens à mesma empresa e na formação de preços sem pressão concorrencial, evidenciando indícios de restrição à competitividade, com possíveis reflexos na economicidade das contratações e na seleção da proposta mais vantajosa.

a.1.3. 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, adotar medidas de planejamento e condução dos certames aptas a ampliar a competitividade, evitar a inclusão de exigências potencialmente restritivas e assegurar a efetiva disputa entre licitantes, em conformidade com os princípios e normas aplicáveis às licitações públicas.

a.2. Responsável: Maria de Fátima da Silva Mesquita (CPF 916.257.853-72) - Secretária Municipal de Administração (à época)

a.2.1. Conduta: permitiu a deflagração, o processamento e a conclusão do procedimento licitatório com falhas relevantes de planejamento e estruturação, culminando na participação de licitante único e na adjudicação integral dos objetos à mesma empresa, tendo homologado o resultado do certame sem adotar providências para sanar ou mitigar os indícios de restrição à competitividade.

a.2.2. Nexo de causalidade: ao conduzir administrativamente o certame e homologar o seu resultado, consolidou os efeitos das falhas ocorridas nas fases preparatória e competitiva, viabilizando a contratação decorrente de pregão realizado sem disputa efetiva. A homologação conferiu validade final ao procedimento, estabelecendo nexos diretos entre sua conduta e a restrição à competitividade verificada.

a.2.3. Culpabilidade: não se identificam excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. Era exigível conduta diversa, consistente em revisar o procedimento antes da homologação, determinar a correção de exigências potencialmente restritivas, avaliar os impactos da participação de licitante único e, se necessário, não homologar o certame até que fossem asseguradas condições efetivas de ampla concorrência, em observância aos princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.



298.3. **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à meta única do Plano de Ação 065186/2024, integrante da Emenda Parlamentar 202445130005, destinada ao **município de Maranhãozinho/MA**, autorizando-se:

297.3.1. a **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis a seguir elencados, para que apresentem as suas alegações de defesa em função da irregularidade a seguir indicada:

a) Irregularidade: Pagamento sem Comprovação da Quantidade ou Objeto

a.1. Evidências: Nota de Empenho (peça 151, p. 15), Nota de Liquidação (peça 151, p. 26), Nota Fiscal (peça 151, p. 16).

a.2. Normas Aplicáveis: arts. 18, 23, 74, inciso II e 117 da Lei nº 14.133/2021; art. 62 e 63, § 2º, III da Lei nº 4.320/1964 e Acórdão 2176/2021-2ª Câmara.

a.3. Débitos relacionados aos responsáveis Antônio Dias Carneiro Filho e Adagilson Cutrim Carneiro

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/12/2024	491.198,09

a.4. Responsável 1: Antônio Dias Carneiro Filho (CPF: 240.963.693-49) - Secretário Municipal de Administração, Indústria e Comércio

a.4.1. Conduta: não supervisionar a gestão contratual e financeira, na condição de Secretário Municipal de Administração, Indústria e Comércio e autoridade signatária do contrato, diante da liquidação e do pagamento de despesas no montante total de R\$ 491.198,09, sem a devida comprovação do objeto e da quantidade efetivamente executada.

a.4.2. Nexos de Causalidade: a omissão do Secretário em supervisionar a execução contratual e em promover a designação formal de fiscal para o acompanhamento do ajuste contribuiu diretamente para a ausência de verificação adequada da execução do objeto, permitindo a liquidação e o pagamento de despesas no montante de R\$ 491.198,09 sem a correspondente comprovação dos serviços efetivamente prestados.

a.4.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos; era-lhe exigível conduta diversa, consistente em assegurar a atuação efetiva do fiscal do contrato e em condicionar os pagamentos à comprovação documental e física do objeto, de modo a impedir o dano ao erário decorrente de serviços eventualmente não prestados ou prestados em desconformidade com o especificado.

a.5. Responsável 2: Adagilson Cutrim Carneiro (CPF: 762.373.973-53) - ex-Secretário de Cultura (2023-2024)

a.5.1. Conduta: liquidar a despesa referente ao Contrato nº 99/2024 em data anterior à efetiva realização do evento (liquidação em 18/12/2024 para evento ocorrido em 21/12/2024) e sem a presença do ateste formal de recebimento do objeto nas notas de liquidação, além de ignorar a ausência de relatórios que comprovassem e discriminassem a execução dos serviços.

a.5.2. Nexos de Causalidade: ao atestar a liquidação de uma despesa cujo objeto ainda era inexistente no momento do ato e cujos campos de recebimento foram deixados em branco, o responsável permitiu a emissão da ordem de pagamento e a consequente saída de recursos públicos sem a comprovação do direito adquirido pelo credor.

a.5.3. Culpabilidade: não se verificam excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade no caso concreto; era perfeitamente exigível conduta diversa da praticada, qual seja, abster-se de liquidar a despesa até que o serviço fosse efetivamente prestado, conferir a existência de relatório de execução e exigir a discriminação detalhada dos serviços e artistas nas notas fiscais, zelando pela correta aplicação do dinheiro público e pela observância da ordem cronológica e legal dos estágios da despesa.

297.3.2. a **audiência**, com fundamento nos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, dos responsáveis a seguir indicados, para que apresentem razões de justificativa acerca da irregularidade abaixo especificada:

a) Irregularidade 1: Licitação com restrição à competitividade

a.1. Responsável 1: Alexandre Rosa de Carvalho (CPF: 558.576.393-87) – Presidente da Comissão Permanente de Licitação (2023-2024)

a.1.1. Conduta: conduzir os Pregões Eletrônicos nº 38/2023 com falhas de planejamento, publicidade e condução, caracterizadas pela participação de licitante único em todos os lotes e adjudicação integral dos itens à mesma empresa.

a.1.2. Nexos de Causalidade: a condução dos Pregões Eletrônicos nº 38/2023 com falhas de planejamento e publicidade, associada à participação de licitante único e à ausência de disputa efetiva, resultou na adjudicação



integral dos itens à mesma empresa e na formação de preços sem pressão concorrencial, evidenciando indícios de restrição à competitividade, com possíveis reflexos na economicidade das contratações e na seleção da proposta mais vantajosa.

a.1.3. 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, adotar medidas de planejamento e condução dos certames aptas a ampliar a competitividade e assegurar a efetiva disputa entre licitantes, em conformidade com os princípios e normas aplicáveis às licitações públicas.

a.2. Responsável 2: Maria Deusa Lima Almeida (CPF: 855.025.613-72) - Prefeita Municipal de Maranhãozinho/MA

a.2.1. Conduta: homologar o resultado do Pregão Eletrônico nº 038/2023, validando procedimento licitatório marcado por falhas relevantes de publicidade e indícios de restrição à competitividade, sem adotar providências para apurar ou sanar as irregularidades evidenciadas nos autos do certame.

a.2.2. Nexa de Causalidade: a homologação do certame, ato que conferiu eficácia ao procedimento licitatório, permitiu a consolidação de contratação realizada em contexto de ausência de disputa efetiva, participação de licitante único e formação de preços sem pressão concorrencial, contribuindo para a contratação em condições potencialmente desfavoráveis à Administração.

a.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 a regularidade do procedimento licitatório antes de sua homologação, com a adoção de providências para suspender o certame ou promover a apuração e correção das falhas evidenciadas, especialmente quanto à ausência de competitividade, à participação de licitante único e à formação de preços sem pressão concorrencial

298.4. **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à meta 1 do Plano de Ação 64763/2024, objeto da Emenda Parlamentar 202440950002, destinada ao **município de Neópolis/SE**, autorizando-se, desde logo, a **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), do responsável a seguir elencado, em função da irregularidade a seguir indicada:

a) Irregularidade 1 - Movimentação dos recursos da transferência especial em conta corrente não específica

a.1. Evidências da irregularidade: Extratos bancários da conta específica da emenda (peça 144); Listagem de despesas apresentada pelo ente (peça 135, p. 1-2)

a.2. Normas infringidas: Art. 166-A da Constituição Federal; Art. 83, incisos I e II, da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024); Art. 81 da Lei nº 14.436/2022 e Art. 2º, §6º, da IN-TCU nº 93/2024

a.3. Débitos relacionados ao responsável Célio Lemos Bezerra:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
16/12/2024	1.061.072,00

a.4. Célio Lemos Bezerra (CPF: 585.430.585-20) – ex-prefeito (2021 – 2024):

a.4.1. Conduta: autorizar e realizar a transferência do montante de R\$ 1.061.072,00 da Emenda Parlamentar nº 202440950002 da conta corrente específica para conta de livre movimentação do ente, utilizando tais recursos para ressarcimento de despesas pretéritas já quitadas com recursos próprios, sem a devida vinculação ao objeto previamente definido no Transferegov.

a.4.2. Nexa de Causalidade: ao transferir o montante de R\$ 1.061.072,00 da conta corrente específica da Emenda Parlamentar nº 202440950002 para conta de livre movimentação do ente e utilizá-lo para ressarcimento de despesas pretéritas resultou no comprometimento da rastreabilidade dos recursos públicos e na impossibilidade de demonstrar o nexa de causalidade entre os valores recebidos e a execução de objeto específico da emenda parlamentar, descaracterizando sua finalidade programática e fragilizando os mecanismos de controle e transparência sobre a aplicação dos recursos.

a.4.3. 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 perfeitamente exigível conduta diversa da praticada, qual seja, manter os recursos na conta específica da emenda parlamentar e realizar sua execução exclusivamente por meio dessa conta, efetuando pagamentos diretamente relacionados ao objeto previamente definido no Transferegov, sem utilizá-los para ressarcimento de despesas pretéritas já quitadas com recursos próprios do ente, assegurando a adequada vinculação ao objeto pactuado e a plena rastreabilidade das despesas, em conformidade com o art. 83 da Lei nº 14.791/2023 e com as disposições da IN-TCU nº 93/2024.

298.5. **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à meta 4 do Plano de Ação 031496/2023, objeto da Emenda Parlamentar 202313130001, destinada ao **município de Ribeirópolis/SE**, autorizando-se, desde logo, a **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), do responsável a seguir elencado, em função da irregularidade a seguir indicada:

a) Irregularidade 1 - Movimentação dos recursos da transferência especial em conta corrente não específica

a.1. Evidências da irregularidade: Extratos bancários da conta específica da emenda (peça 145)

a.2. Normas infringidas: Art. 166-A da Constituição Federal; Art. 83, incisos I e II, da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024); Art. 81 da Lei nº 14.436/2022 e Art. 2º, §6º, da IN-TCU nº 93/2024

a.3. Débitos relacionados ao responsável Rogério Sobral Costa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/9/2024	1.087.000,00
30/8/2024	425.000,00
30/7/2024	400.000,00
7/6/2024	250.000,00
6/6/2024	300.000,00
5/6/2024	300.000,00
30/4/2024	70.000,00
28/3/2024	100.000,00
29/2/2024	390.000,00
30/10/2023	350.000,00

a.4. Responsável: Rogério Sobral Costa (CPF: 950.893.305-49) – Prefeito de Ribeirópolis/SE:

a.4.1. Conduta: autorizar e realizar a transferência do montante de R\$ 3.672.000,00 da conta corrente específica destinada à movimentação de recursos oriundos de transferências especiais (Caixa Ag. 4470-9 e CC 6672011-7), composta também por valores provenientes de diferentes emendas parlamentares, para outra conta de titularidade do município, sem a adequada identificação da destinação dos recursos e em prejuízo à necessária vinculação e rastreabilidade exigidas para esse tipo de transferência.

a.4.2. Nexos de Causalidade: a transferência do montante de R\$ 3.672.000,00 da conta específica para outra conta de titularidade do município, sem a devida segregação por instrumento, resultou na perda de rastreabilidade dos recursos públicos e na impossibilidade de demonstrar o nexos de causalidade entre os valores recebidos e as despesas realizadas, comprometendo a transparência e a adequada aplicação dos recursos das transferências especiais.

a.4.3. 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, manter os recursos integralmente na conta específica da emenda e realizar sua execução exclusivamente por meio dessa conta, assegurando a rastreabilidade e a vinculação ao objeto pactuado, em conformidade com a legislação vigente.

298.6. **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à meta 1 do Plano de Ação 031303/2023, integrante da Emenda Parlamentar 202340520004, destinada ao **município de Zé Doca/MA** autorizando-se, desde logo, a realização de **citação**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis a seguir arrolados, para que apresentem alegações de defesa em razão da irregularidade a seguir indicada:

a) Irregularidade 1: Pagamento de despesas sem comprovação da quantidade efetivamente executada

a.1. Evidências da irregularidade: Notas fiscais e de empenho (peça 120, p. 1436-1465)

a.2. Normas infringidas: Art. 166-A da Constituição Federal; Art. 83, incisos I e II, da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024); Art. 81 da Lei nº 14.436/2022 e Art. 2º, §6º, da IN-TCU nº 93/2024

a.3. Débitos relacionados aos responsáveis Maria Josenilda Cunha Rodrigues, Samara Rodrigues Oliveira, Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa e Luan Moreira de Carvalho

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
24/10/2023	R\$ 345.117,56

a.4. Débitos relacionados aos responsáveis Maria Josenilda Cunha Rodrigues, Samara Rodrigues Oliveira, Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa e Charles Nixon da Conceição Pereira

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
27/02/2024	R\$ 922.724,00
23/02/2024	R\$ 210.871,10
23/02/2024	R\$ 22.067,50



a.5. Responsável 1: Maria Josenilda Cunha Rodrigues (CPF 476.372.342-15) – ex-Prefeita Municipal (2017-2024)

a.5.1 Conduta: não supervisionar a gestão contratual e financeira, na condição de autoridade máxima da Administração, diante da liquidação e do pagamento de despesas no montante total de R\$ 1.500.780,16, sem a comprovação da quantidade efetivamente executada dos serviços contratados, em desacordo com o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

a.5.2. Nexô de Causalidade: ao emitir a Portaria nº 010/2023, que nomeou o ordenador de despesas, e a Portaria nº 13/2023, que atribuiu competências solidárias para atos de pagamento, a gestora estabeleceu a cadeia de comando que resultou na liquidação de R\$ 1.500.780,16 sem a devida comprovação da execução física.

a.5.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que a responsável, na qualidade de Chefe do Poder Executivo Municipal, tinha ciência das exigências legais relativas à fiscalização e à liquidação da despesa pública; era-lhe exigível conduta diversa, consistente em assegurar a designação formal de fiscal do contrato e a supervisão efetiva da gestão contratual e financeira, de modo a impedir a liquidação e o pagamento de despesas sem a devida comprovação da execução física.

a.6. Responsável 2: Samara Rodrigues Oliveira (CPF 604.630.263-30) – ex-Secretária de Finanças (Portaria 13/2023) - Tesoureira

a.6.1 Conduta: assinar das Notas de Liquidação e Ordens de Pagamento relativas às despesas da Meta 1 sem a exigência de documentação hábil que comprovasse a execução física dos serviços, tais como atestos formais, medições ou relatórios de fiscalização, em afronta ao art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

a.6.2. Nexô de Causalidade: ao proceder à liquidação e ao pagamento das despesas com base predominantemente em notas fiscais desacompanhadas de comprovação da execução física, a responsável viabilizou a liberação indevida de recursos públicos no total de R\$ 1.500.780,16, contribuindo diretamente para o risco de pagamento por serviços não comprovadamente executados.

a.6.3. Culpabilidade: não se identificam excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude da conduta, diante da clareza do art. 63 da Lei nº 4.320/1964 quanto à necessidade de comprovação do direito adquirido do credor; era exigível conduta diversa, consistente em condicionar a liquidação e o pagamento à apresentação de documentação comprobatória suficiente da execução física dos serviços.

a.7. Responsável 3: Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF 037.119.523-30) – ex-Ordenador de Despesa (Portaria nº 010/2023 e Portaria nº 13/2023) - Secretário Municipal Administração Contratante

a.7.1 Conduta: autorizar e ordenar as despesas, na condição de ordenador e signatário dos contratos, com base predominantemente em notas fiscais, sem assegurar a prévia verificação do direito adquirido do credor, no valor total de R\$ 1.500.780,16, em desconformidade com o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

a.7.2 Nexô de Causalidade: a conduta de autorizar e ordenar despesas sem a exigência de comprovação da execução física dos serviços foi determinante para a liquidação e o pagamento indevidos no valor total de R\$ 1.500.780,16, contribuindo para o risco de dano ao erário e para a fragilidade do controle da despesa pública.

a.7.3 Culpabilidade: Inexistem excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que o responsável, na condição de ordenador de despesa, tinha plena ciência das exigências legais aplicáveis à fase de liquidação da despesa; era exigível conduta diversa, consistente em recusar a autorização e a ordenação de despesas desacompanhadas da comprovação da execução física dos serviços contratados.

a.8. Responsável 4: Luan Moreira de Carvalho (CPF 612.644.023-41) - (Portaria 001/2022) – Fiscal do contrato

a.8.1 Conduta: deixou de exercer fiscalização efetiva da execução do Contrato 004.016/2023, caracterizando atuação insuficiente pelo não acompanhamento sistemático da execução contratual e pela ausência de relatórios de fiscalização, medições, atestos técnicos individualizados ou outros documentos hábeis que comprovassem a efetiva realização dos serviços contratados, em afronta ao art. 66 da Lei nº 8.666/1993 e aos arts. 6º, incisos LVI e LVII, 11, inciso III, e 115 da Lei nº 14.133/2021, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

a.8.2 Nexô de Causalidade: A ausência de fiscalização formal efetiva contribuiu para a liquidação e o pagamento de despesas com base exclusivamente em notas fiscais, sem lastro documental suficiente de execução física, no valor total de R\$ 345.117,56, fragilizando os controles administrativos e potencializando o risco de pagamento indevido.

a.8.3. Culpabilidade: Inexistem excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha pleno conhecimento das obrigações legais associadas à função de fiscal de contratos. Era exigível conduta diversa, consistente na adoção de rotinas formais de fiscalização e na emissão de documentação comprobatória da execução dos serviços.



a.9. **Responsável 5:** Charles Nixon da Conceição Pereira (CPF: 060.690.443-39) - (Portaria 002/2023) – Fiscal do Contrato

a.9.1 Conduta: deixou de exercer fiscalização efetiva da execução dos contratos (013.060/2022, 001.059/2023 e 006.016/2023), caracterizando atuação insuficiente pelo não acompanhamento sistemático da execução contratual e pela ausência de relatórios de fiscalização, medições, atestos técnicos individualizados ou outros documentos hábeis que comprovassem a efetiva realização dos serviços contratados, em afronta ao art. 66 da Lei nº 8.666/1993 e aos arts. 6º, incisos LVI e LVII, 11, inciso III, e 115 da Lei nº 14.133/2021, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

a.9.2 Nexo de Causalidade: A ausência de fiscalização formal efetiva contribuiu para a liquidação e o pagamento de despesas com base exclusivamente em notas fiscais, sem lastro documental suficiente de execução física, no valor total de R\$ 1.155.662,60 fragilizando os controles administrativos e potencializando o risco de pagamento indevido.

a.9.3 Culpabilidade: Inexistem excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha pleno conhecimento das obrigações legais associadas à função de fiscal de contratos. Era exigível conduta diversa, consistente na adoção de rotinas formais de fiscalização e na emissão de documentação comprobatória da execução dos serviços.

Processos apartados de representação:

298.7. constituir **processo de representação apartado**, no tocante à Meta 1 do Plano de Ação 67485/2024 (Emenda Parlamentar 202434960002), destinada ao **município de Coari/AM**, com cópias das peças 107 a 109, conforme arts. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, e encaminhá-lo à AudUrbana, para aprofundamento dos exames relativos ao Pregão Presencial nº 53/2023, em razão da ausência de pertinência temática com o escopo da presente auditoria, bem como dos indícios de irregularidade identificados.

298.8. constituir **processo de representação apartado**, conforme arts. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, para realizar a **audiência**, com fundamento nos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, do responsável Allysson Tojal Serra Dantas, atual Prefeito de Neópolis/SE, para que apresente razões de justificativa, acerca da irregularidade abaixo especificada:

a) Ausência de apresentação de processos administrativos de contratação por inexigibilidade de licitação

a.1. Responsável: Allysson Tojal Serra Dantas (CPF: 000.724.405-38), Prefeito de Neópolis/SE no período de 2021-2024 e 2025 até o momento.

a.1.1. Conduta: deixar de atender integralmente requisição de auditoria Ofício 6056/2026-TCU/Seproc, com infringência à LOTCU (art. 58, incisos V e VI) e ao RITCU, (art. 268, incisos V e VI, § 3º), quando deveria ter propiciado acesso integral da equipe de fiscalização à documentação requisitada.

a.1.2. Nexo de Causalidade: o descumprimento do dever de guarda e conservação dos documentos públicos e disponibilização de acesso ao controle externo, configura falha do gestor público que acarreta prejuízo à análise integral das contratações realizadas com recursos da Emenda Parlamentar 202340950003, restringindo a avaliação quanto à legalidade e regularidade da fase de seleção e contratação dos fornecedores.

a.1.3. Culpabilidade: não se constatou circunstância excludente de ilicitude na omissão do gestor, haja vista que não agiu amparado em norma ou parecer que fundamentasse sua conduta, sendo exigível conduta diversa, especialmente diante do alerta contido no ofício que lhe foi dirigido.

Ciência:

298.9. **dar ciência ao Município de Neópolis/SE**, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU nº 315/2020, de que:

a) no tocante à meta 1 do Plano de Ação nº 64763/2024, objeto da Emenda Parlamentar 202440950002, a transferência do valor de R\$ 331.826,45 da conta específica da emenda para conta vinculada a outra transferência especial, ainda que para pagamento de despesas pendentes, não se alinha às disposições do art. 83 da Lei nº 14.791/2023, devendo o ente, nas futuras execuções, observar a utilização exclusiva da conta específica para movimentação dos recursos, de modo a assegurar a transparência, rastreabilidade e adequada vinculação ao objeto pactuado, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência;

b) no tocante à meta 1 do Plano de Ação nº 64763/2024 (Emenda Parlamentar 202440950002) e à meta única do Plano de Ação 030858/2023 (Emenda Parlamentar 202340950003), a ausência de apresentação de contrato ou atestado de exclusividade do empresário nas contratações de artistas, como verificado nos processos de inexigibilidade de licitação nºs 54/2024, 18/2024 e 30/2024, compromete a caracterização da inviabilidade de competição e a adequada fundamentação da contratação direta, em desconformidade com o art. 74, inciso II e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência; e

c) no tocante à meta 1 do Plano de Ação nº 64763/2024 (Emenda Parlamentar 202440950002) e à meta única do



Plano de Ação 030858/2023 (Emenda Parlamentar 202340950003), a ausência de inserção do relatório de gestão e dos documentos comprobatórios na plataforma Transferegov compromete a transparência, a rastreabilidade e a adequada prestação de contas dos recursos transferidos, em desconformidade com o estabelecido no art. 3º, §1º, da IN-TCU nº 93/2024, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

298.10. dar ciência ao município de Coari/AM, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

a) a aplicação de recursos da Meta 1 do Plano de Ação 67485/2024 (Emenda Parlamentar 202434960002) em despesas não aderentes ao objeto ali descrito, no valor de R\$ 420.000,00, compromete a rastreabilidade dos recursos e a demonstração do nexo de causalidade, em desconformidade com o art. 166-A, inciso I e § 5º, da Constituição Federal, com o Comunicado MGI nº 16/2024 e com a Nota Recomendatória Atricon 1/2022, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência; e

b) a ausência de inserção do relatório de gestão e dos documentos comprobatórios da Meta 1 do Plano de Ação 67485/2024 (Emenda Parlamentar 202434960002), na plataforma Transferegov, compromete a transparência, a rastreabilidade e a adequada prestação de contas dos recursos transferidos, em desconformidade com o estabelecido no art. 3º, §1º, da IN-TCU nº 93/2024, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

298.11. dar ciência ao Município de Buriti dos Lopes – PI, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

a) a aplicação de recursos da Meta 1 do Plano de Ação 031462/2023 em despesas não aderentes ao objeto artístico previsto na referida meta, no valor de R\$ 135.828,39, compromete a rastreabilidade dos recursos e a demonstração do nexo de causalidade, em desconformidade com o art. 166-A, inciso I e § 5º, da Constituição Federal, com o Comunicado MGI 16/2024 e com a Nota Recomendatória Atricon 1/2022, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência; e

b) a ausência de inserção do relatório de gestão e dos documentos comprobatórios da Meta 1 do Plano de Ação 031462/2023 (Emenda Parlamentar 202327070003), na plataforma Transferegov, compromete a transparência, a rastreabilidade e a adequada prestação de contas dos recursos transferidos, em desconformidade com o estabelecido no art. 3º, §1º, da IN-TCU nº 93/2024, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

298.12. dar ciência ao Governo do Estado de São Paulo, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315/2020, de que a transferência da totalidade dos recursos da Meta 2 do Plano de Ação 68460 (Emenda Parlamentar 202439280003) para conta bancária de titularidade do ente, em desacordo com a utilização de conta corrente específica indicada na plataforma Transferegov, compromete a rastreabilidade dos valores e não se alinha às disposições do art. 83 da Lei nº 14.791/2023, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

298.13. dar ciência ao Município de Conceição do Araguaia/PA, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência de registro dos contratos celebrados para a execução das metas 5 e 8 do Plano de Ação 032397/2023 (Emenda Parlamentar 202332600003) no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a falta de detalhamento dos custos das contratações artísticas, em desconformidade com o § 2º do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, compromete a transparência e a adequada publicidade das contratações, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

298.14. dar ciência ao Município de Custódia/PE, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência de registro dos contratos celebrados para a execução da meta 4 do Plano de Ação 066296/2024 (Emenda Parlamentar 202442520005), no valor de R\$ 915.000,00, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a falta de detalhamento dos custos das contratações artísticas, compromete a transparência e a adequada publicidade das contratações, em desconformidade com o § 2º do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, podendo ensejar a responsabilização dos envolvidos.

298.15. dar ciência aos municípios de Ceará-Mirim/RN, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência de inserção do relatório de gestão e dos documentos comprobatórios da Meta 3 do Plano de Ação nº 066677/2023 (Emenda Parlamentar 202444650016) na plataforma Transferegov, no prazo estabelecido no art. 3º, §1º, da IN TCU 93/2024, compromete a transparência, a rastreabilidade e a adequada prestação de contas dos recursos transferidos, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

298.16. dar ciência aos municípios de Malhador/SE, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência de inserção do relatório de gestão e dos documentos comprobatórios da meta única



do Plano de Ação 09032024-066727/2024 (Emenda Parlamentar 202444690001) na plataforma Transferegov, no prazo estabelecido no art. 3º, §1º, da IN TCU 93/2024, compromete a transparência, a rastreabilidade e a adequada prestação de contas dos recursos transferidos, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

298.17. **dar ciência ao Governo do Estado do Pará**, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência de inserção do relatório de gestão e dos documentos comprobatórios da Meta 1 do Plano de Ação 13436/2021 (Emenda Parlamentar 202141870010) na plataforma Transferegov, no prazo estabelecido no art. 3º, §1º, da IN TCU 93/2024, compromete a transparência, a rastreabilidade e a adequada prestação de contas dos recursos transferidos, podendo ensejar a adoção de medidas por esta Corte em caso de reincidência.

É o relatório.

VOTO

Em exame auditoria realizada no âmbito do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais (2020–2024), coordenado pela Secretaria de Controle Externo de Transferências e Contratos (Seinc), que analisou a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares, conhecidas como “Emendas Pix”, em 21 municípios e nos estados de São Paulo e Pará no montante de R\$ 24,9 milhões.

2. Os resultados serão consolidados no TC 023.001/2025-9, com encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal (STF) para subsidiar processos relacionados ao tema. Esse processo foi autuado em 19/11/2025, para estabelecer o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais (“Emendas PIX”) relativas ao período de 2020 a 2024, com o objetivo de estruturar e executar fiscalizações sobre a aplicação dos recursos oriundos dessas transferências, que foi aprovado por meio do Acórdão 158/2026-Plenário.

3. Considerando o conjunto de transferências realizadas, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), responsável pela condução deste trabalho, identificou: (i) movimentação irregular de recursos de transferências especiais em contas correntes não específicas, em desacordo com as Leis 14.436/2022 e 14.791/2023, que exigem conta exclusiva para assegurar rastreabilidade e transparência⁵⁰; (ii) pagamentos sem comprovação adequada da execução do objeto contratado, em desacordo com o art. 63 da Lei 4.320/1964⁵¹; (iii) restrição à competitividade em licitações, decorrentes de falhas no planejamento das contratações, baixa publicidade dos certames e exigências potencialmente restritivas⁵²; (iv) pagamentos de despesas distintas daquelas previstas nos planos de ação da transferência especial, comprometendo o nexo de causalidade e a prestação de contas⁵³; (v) Ausência de relatórios de gestão no portal sobre transferências e parcerias da União (Transferegov), comprometendo a transparência e a prestação de contas; (vi) irregularidades em contratações diretas, por inexigibilidade, de artistas.

4. Ao final, a AudTCE propõe, conforme detalhado no relatório precedente, a constituição de processos apartados com natureza de tomada de contas especial para, em relação ao:

- Governo do Estado do Pará, apurar a celebração de convênio com quantitativos possivelmente superdimensionados e da aprovação de despesas sem documentação suficiente para demonstrar a efetiva execução física;
- município de Centro do Guilherme/MA, apurar pagamentos sem comprovação adequada da quantidade executada ou da prestação dos serviços contratados;

⁵⁰ Irregularidade identificada no Estado de São Paulo, posteriormente sanada, e nos municípios de Neópolis/SE e Ribeirópolis/SE.

⁵¹ Irregularidade identificada no Estado do Pará e nos municípios de Centro do Guilherme/MA, Zé Doca/MA e Maranhãozinho/MA.

⁵² Irregularidades identificadas nos municípios de Centro do Guilherme/MA e Maranhãozinho/MA.

⁵³ Irregularidades identificadas nos municípios de Buriti dos Lopes/PI e Coari/AM.



- município de Maranhãozinho/MA, apurar pagamentos sem comprovação da execução do objeto;
 - município de Neópolis/SE, apurar a movimentação de recursos de transferência especial em conta não específica e da utilização dos valores para ressarcimento de despesas pretéritas, comprometendo a rastreabilidade e a vinculação dos recursos ao objeto pactuado. Neste caso, em especial, também foi sugerida a constituição processo apartado para realização de audiência do atual prefeito, em razão da não apresentação integral dos processos administrativos de inexigibilidade de licitação requisitados pela equipe de auditoria;
 - município de Ribeirópolis/SE, apurar transferência de recursos oriundos de transferências especiais para contas sem segregação adequada, comprometendo a rastreabilidade e a demonstração do nexo entre receitas e despesas;
 - município de Zé Doca/MA, apurar pagamentos efetuados sem comprovação da quantidade efetivamente executada dos serviços contratados.
5. Também foi proposta a constituição de Representação apartada relativa ao Município de Coari/AM, destinada ao aprofundamento de exames sobre pregão presencial com indícios de irregularidades não abrangidas diretamente pelo escopo da auditoria.
6. Além disso, a proposta contempla sugestões de ciência a entes federativos acerca de impropriedades verificadas durante os trabalhos de auditoria.

II

7. As medidas propostas mostram-se adequadas para assegurar o controle da aplicação dos recursos públicos, prevenir a repetição das irregularidades identificadas e resguardar o contraditório e a ampla defesa dos responsáveis. Ademais, as propostas apresentadas pela AudTCE estão alinhadas ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da competência do Tribunal de Contas da União para apreciar e julgar as prestações de contas relativas às transferências especiais.
8. Sendo assim, concordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica, adotando o relatório de fiscalização como razões de decidir, sem prejuízo das considerações adicionais a seguir.
9. As transferências especiais foram instituídas pela Emenda Constitucional 105/2019. Os valores decorrentes dessas transferências devem ser aplicados em programações finalísticas do ente beneficiário, sendo obrigatória a destinação mínima de 70% para despesas de capital (investimentos) e permitido o uso de até 30% em custeio. Também é vedado utilizar os recursos para despesas com pessoal ou serviço da dívida.
10. Nos primeiros anos, o modelo apresentou elevada discricionariedade e poucos mecanismos de controle, transparência e rastreabilidade, ao mesmo tempo em que os valores cresceram significativamente, passando de R\$ 621 milhões em 2020 para cerca de R\$ 7,7 bilhões em 2024. Inicialmente, a Plataforma +Brasil, depois substituída pelo Transferegov.br, passou a permitir acompanhamento limitado, sem exigência detalhada de planos de trabalho nem prestação de contas.
11. Diante dessas lacunas, esta Corte intensificou sua atuação, destacando-se o Acórdão 518/2023-Plenário⁵⁴, que tratou da definição da competência para fiscalizar as transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição Federal e resultou na edição da Instrução Normativa 93/2024, que dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal.
12. Posteriormente, decisões do STF, especialmente na ADPF 854/DF, reforçaram a necessidade de transparência ativa, identificação dos beneficiários e vinculação dos recursos a planos de trabalho previamente aprovados. Com isso, o regime das transferências especiais evoluiu de um modelo inicialmente marcado por ampla flexibilidade e baixo controle para um sistema mais estruturado, transparente e fiscalizável, alinhado aos princípios constitucionais da administração pública.

⁵⁴ Relator ministro Vital do Rêgo.



13. Também no âmbito da ADPF 854, foi analisada a competência para a fiscalização dos recursos provenientes das emendas PIX e restou esclarecido que:

“(…) a competência exclusiva do TCU se refere ao julgamento das prestações de contas (‘relatórios de gestão’) decorrentes das ‘emendas individuais’ (RP 6). Portanto, resta preservada a atribuição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para processar e julgar as fiscalizações, denúncias e representações instauradas em suas respectivas jurisdições. Consigno, assim, a conformidade do procedimento apresentado pelo TCU no e-doc. 2.711 (Id. 2b62252e) com a determinação fixada na decisão de 17 de setembro de 2025.”

14. Em atendimento à determinação do ministro Flávio Dino exarada em 17/9/2025, este Tribunal, em conjunto com outros órgãos de controle, assumiu a responsabilidade de entregar ao STF, até 30/6/2026, os resultados das auditorias realizadas nas transferências especiais dos anos de 2020 a 2024⁵⁵.

15. Destaco que os achados identificados na presente auditoria revelam ocorrências capazes de comprometer a rastreabilidade, a transparência e a adequada utilização dos recursos federais, circunstância que evidencia a necessidade de atuação desta Corte de Contas, nos termos delineados na ADPF 854 e seus esclarecimentos posteriores, em especial quanto à instauração de tomadas de contas especiais.

16. Por fim, embora concorde com as medidas propostas pela AudTCE e as acolha em seus fundamentos, entendo não ser conveniente reproduzir, na parte dispositiva do acórdão, de forma exaustiva e detalhada, todas as providências sugeridas para cada um dos entes fiscalizados, o que pode ser melhor calibrado em ato próprio desta relatoria.

17. Entendo que a análise detalhada das irregularidades, a individualização dos responsáveis e a quantificação dos débitos poderão ser realizadas com maior precisão no âmbito de cada processo apartado a ser autuado posteriormente, momento que a unidade instrutiva submeterá os termos das medidas saneadoras. Esse procedimento permitirá eventuais ajustes ao longo da instrução processual, assegurando maior precisão na condução dos feitos, sem a necessidade de nova apreciação da matéria pelo Plenário.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO 1550/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.222/2026-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável/Interessado: não há.
4. Órgãos: Ministério da Cultura e Ministério do Esporte.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria realizada em 21 municípios e nos estados de São Paulo e Pará, para verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial, no que se refere à execução de despesas relacionadas a eventos culturais e esportivos,

⁵⁵ Nota técnica conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, encaminhada ao STF, em 8/10/2025.



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. autorizar a autuação de processos apartados com natureza de tomada de contas especial a fim apurar os indícios de dano ao erário especificados no voto que fundamenta este acórdão;
- 9.2. comunicar, com base no parágrafo único do art. 198 do Regimento Interno, o ministro do órgão repassador, em cada caso, da instauração dos processos de tomada de contas especial pertinentes à sua pasta;
- 9.3. dar ciência, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sob pena da adoção de medidas persecutórias por esta Corte em caso de reincidência:
 - 9.3.1. ao município de Neópolis/SE das irregularidades e impropriedades descritas nos itens III.1.2, III.5 e III.7 do relatório que integra esta deliberação;
 - 9.3.2. ao município de Coari/AM das irregularidades e impropriedades descritas nos itens III.4.2 e III.5 do relatório que integra esta deliberação;
 - 9.3.3. ao Município de Buriti dos Lopes/PI das irregularidades e impropriedades descritas nos itens III.4.1 e III.5 do relatório que integra esta deliberação;
 - 9.3.4. ao Governo do Estado de São Paulo das irregularidades e impropriedades descritas no item III.1.1 do relatório que integra esta deliberação;
 - 9.3.5. ao Município de Conceição do Araguaia/PA das irregularidades e impropriedades descritas no item III.6 do relatório que integra esta deliberação;
 - 9.3.6. ao Município de Custódia/PE; das irregularidades e impropriedades descritas no item III.6 do relatório que integra esta deliberação;
 - 9.3.7. ao município de Ceará-Mirim/RN, das irregularidades e impropriedades descritas no item III.5 do relatório que integra esta deliberação;
 - 9.3.8. ao município de Malhador/SE das irregularidades e impropriedades descritas no item III.5 do relatório que integra esta deliberação;
 - 9.3.9. o Governo do Estado do Pará das irregularidades e impropriedades descritas no item III.5 do relatório que integra esta deliberação;
- 9.4. autorizar, quanto ao município de Neópolis/SE a elaboração de proposta de medida saneadora no âmbito do presente processo em razão da não apresentação integral dos processos administrativos de inexigibilidade de licitação requisitados pela equipe de auditoria;
- 9.5. dar conhecimento ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas sobre os indícios de irregularidades na condução do Pregão Presencial PP 53/2023, do Município de Coari/AM, descritas no item III.4.2 do relatório que integra essa deliberação, para adoção das medidas que julgar pertinentes;
- 9.6. autorizar a autuação de processo apartado com natureza de representação, a cargo da AudUrbana, sobre a irregularidade indicada no item 9.5;
- 9.7. enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, aos seguintes destinatários:
 - 9.7.1. Controladoria-Geral da União (CGU);
 - 9.7.2. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado do Pará, Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e Tribunal de Contas do Estado de Rio Grande do Norte;
- 9.8. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
- 9.9. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1550-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ODAIR CUNHA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 003.212/2025-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal

Responsável: Wallace Messias Ferreira (172.583.968-70).

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESFALQUE DE NUMERÁRIO. MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS IRREGULARES. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 83 elaborada no âmbito do AudTCE, que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 84 e 85):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Wallace Messias Ferreira, em razão de desfalque decorrente de movimentações financeiras irregulares na Agência Cangaíba (4067), no qual se constatou a inexistência de numerário físico em malote do empregado.

HISTÓRICO

2. Em 30/8/2024, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 55). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1686/2024.

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.

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 62), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 203.595,37, imputando responsabilidade a Wallace Messias Ferreira, na condição de gestor dos recursos.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6. Em 3/2/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 66), 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 67 e 68).

7. Em 11/2/2025, 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 69).

8. Na instrução inicial (peça 73), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

Irregularidade 1: desfalque de numerário na Agência Cangaíba (4067) da Caixa Econômica Federal.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 41, 46 e 47.

8.1.2. Normas infringidas: AFI064 v051 a 053 - Movimentação de Numerário, 4.4.5 Fechamento de Caixa, 4.4.5.1 Agência/PA, 4.4.5.1.1; 4.4.5.1.2 FI064 v054 a 058 - Movimentação de Numerário, 4.5.1.4 Fechamento de Caixa, 4.5.1.4.1, 4.5.1.4.1.1 FI231 v010 a 012 - Falta e Sobra de Caixa, 3.1 Disposições Gerais, 3.1.2, 3.2 Diferença de Numerário 3.2.1 Falta de Caixa 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.1.3.1, 3.2.1.3.2, 3.3 Dispensa de Contabilização, 3.3.2 CO041 v101 - Poupança da Caixa - Pessoa Física 3.7.3 Aplicação e Resgate, 3.7.3.2; 3.7.3.3 PO055 v000 - Política de Relacionamento com Clientes e Usuários de Produtos e Serviços Caixa, 3.1 Princípios e Diretrizes 3.1.1.2.2, 3.1.1.2.3.

8.2. Débito relacionado ao responsável Wallace Messias Ferreira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/8/2019	203.595,37

8.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

8.2.2. **Responsável:** Wallace Messias Ferreira.

8.2.2.1. **Conduta:** realizar movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas de recursos descumprindo deveres funcionais.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: A realização de movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas de recursos da Caixa Econômica Federal 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 74), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

b) Wallace Messias Ferreira - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 13467/2025 – Seproc (peça 78)

Data da Expedição: 2/5/2025

Data da Ciência: **9/5/2025** (peça 81)

Nome Recebedor: **Rosângela Dias**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 75).

Fim do prazo para a defesa: 26/5/2025

Comunicação: Ofício 13468/2025 – Seproc (peça 77)

Data da Expedição: 2/5/2025

Data da Ciência: **9/5/2025** (peça 79)

Nome Recebedor: **Claudemar Mendes**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 75).

Fim do prazo para a defesa: 26/5/2025



Comunicação: Ofício 13469/2025 – Seproc (peça 76)

Data da Expedição: 2/5/2025

Data da Ciência: 9/5/2025 (peça 80)

Nome Recebedor: **ao remetente**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 75).

Fim do prazo para a defesa: 26/5/2025

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 82), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Wallace Messias Ferreira 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 14/8/2019, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

48.1. Wallace Messias Ferreira, por meio do ofício acostado à peça 48, recebido em 15/10/2021, conforme AR (peça 49).

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\$ 263.964,58, 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. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

16. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

17. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

18. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

19. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

20. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

21. No caso concreto, a tabela a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito



1	18/07/2019	MO15149 – Envio de Informações à Corregedoria Sobre Fato Irregular (peça 57, p.13-15)	Art. 4º inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	03/06/2021	Relatório conclusivo da Caixa (peça 36)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente
3	03/08/2021	Notificação de julgamento via e-mail com ciência em 03/08/2021 – Wallace Messias Ferreira (peça 40)	Art. 8º § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	12/08/2021	Resolução CDR/SP – Turma 2 - 0022/2021 (peça 41)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
5	30/09/2021	Resolução CDR/SP - Turma 1 - 0027/2021 (peça 46)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
6	15/10/2021	Notificação de cobrança, com ciência em 15/10/2021 (peças 48-49)	Art. 8º § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
7	22/08/2022	e-mail de consulta e pedido de ajuizamento de ação de improbidade (peça 50)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
8	22/11/2024	Relatório do tomador de contas (peça 62)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
9	11/02/2025	Processo autuado no TCU	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
10	31/03/2025	Instrução inicial e pronunciamento da unidade técnica autorizando a citação do responsável (peças 73-74)	Art. 8º § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente

22. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

23. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

24. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

25. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

26. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

27. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3.648/2013-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);



As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

28. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Wallace Messias Ferreira

29. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 75, 77-78, 79 e 81).

30. 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.

31. 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”.

32. 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.

33. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 39 e 44) **não** elidem as irregularidades apontadas.

34. Com efeito, a Caixa tomou conhecimento das irregularidades por meio do MO15149 – Envio de Informações à Corregedoria Sobre Fato Irregular (peça 57, p.13-15), noticiando falta de numerário, no valor de R\$ 203.595,37, no malote vinculado à matrícula do empregado Wallace Messias Ferreira, em rotina de TVV (peça 57, p. 18-20) da unidade em 17/07/2019 (peça 36, p. 3).

35. Analisando os relatórios a Caixa identificou que o início das irregularidades remonta a 03/2015, quando constou que o empregado Wallace possuía saldo de numerário próximo a R\$ 10 mil em seu malote, ao passo que foi também identificada movimentação suspeita, por meio de depósito em contas particulares, sua e de seu cônjuge, Sra. Silvana Pardal dos Santos Ferreira (peça 8), cujas operações partiram de seu próprio terminal, em 24/03/2015 com destino às contas 3289.001.1901-0 e 1635.001.21787-9 (peça 18, p. 1-2).

36. Posteriormente a Caixa identificou que a partir de 22/06/2015, o empregado Wallace passou a autenticar, em terminal financeiro, transferências via TED em favor de sua esposa, com destinação à conta 41345-7, da Agência 0672 do banco Itaú, mensalmente realizadas, reiteradas por 2 anos, até 20/06/2017 (peça 18, p. 3-28).

37. Apurou-se ainda que a partir de 21/08/2017 o empregado substituiu o envio das TED e passou a autenticar depósitos em sua conta pessoal novamente em rotina mensal que perdurou por mais cerca de 2 anos, encerrando-se em 20/05/2019 (peça 20, p. 7-44; peça 23).

38. A Caixa reporta que Wallace pertencia à comissão de TVV da agência e considerando que a manutenção do saldo de numerário impossibilitaria sua designação para permanecer na comissão, o empregado



identificou um operador que possuía saldo estático em seu malote (usuário inoperante), no caso a empregada Thais Sandra de Campos Granado, matrícula 138990-0, que raramente auxiliava nas rotinas de caixa da unidade, a quem poderia repassar a soma de seu numerário fictício (peça 36, p. 9).

39. No relatório conclusivo a Caixa esclarece que para repassar numerário de um operador de caixa para outro, é utilizada a operação chamada TV (transferência de valor), por meio da qual um empregado autentica um recolhimento de saldo de seu malote, gerando suprimento de numerário a outro empregado, sendo necessário que as 2 pontas consensualmente autorizem esta transferência em sistema (peça 36, p. 9).

40. Não foi o que ocorreu no caso em tela, pois a matrícula de Wallace possuía, dentre seus privilégios, a prerrogativa de zerar e acrescentar saldo no SISAG, tanto o seu quanto o de seus pares, sem que fosse necessário autenticação com senha destes últimos (peça 36, p. 9).

41. Em resumo, no relatório conclusivo a Caixa constatou que o empregado Wallace praticou as seguintes ações/omissões irregulares (peça 36, p. 22-24):

a) Deixou de listar nas fitas de auditoria os supostos recebimentos de numerário em seu terminal financeiro, e não repassou seu malote ao tesoureiro da unidade;

b) Não formalizou a falta de caixa, quando atuando em atividade pertinente em estação financeira;

c) Debitou valor em conta poupança de cliente de sua unidade para uso particular, sem prévio consentimento ou autorização, gerando prejuízo de imagem à Caixa, e também o financeiro, dado que se apropriou posteriormente de saldo contábil para sanar sua cobertura;

d) Utilizou terminal financeiro próprio para transações particulares sem que houvesse as contrapartidas;

e) Valeu-se de senha privilegiada para fechar seu caixa batido, não contabilizando as faltas que acumulava;

f) Tomou a frente das comissões, adulterando e omitindo informações sobre as gravíssimas irregularidades que vinha praticando, por meio do registro de valores que não existiam como resultado da contagem dos TVV;

g) Repassou numerário para usuário inoperante, sem o conhecimento deste e de qualquer outro empregado, a fim de permanecer na comissão de TVV.

42. Ao final, no relatório a Caixa concluiu que Wallace Messias Ferreira se apropriou de numerário físico que deveria constar em seu malote, ocasionado pela realização de operações de transferência e depósito pelo próprio empregado em seu terminal financeiro, em favor de sua conta particular e de seu cônjuge, sem que existisse a contrapartida esperada (valor em espécie), em atos confessados espontaneamente pelo próprio arrolado, resultando em dano no valor de R\$ 203.595,37 (peça 36, p. 33).

43. 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).

44. Dessa forma, o responsável Wallace Messias Ferreira 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)

45. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

46. 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).

47. 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).

48. No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário na Agência Cangaíba (4067) da Caixa Econômica Federal, configuram violação não só às regras legais [enumeradas 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

49. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Wallace Messias Ferreira 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, inexitem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

50. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.

51. 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.

52. 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 72.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

h) considerar revel o responsável Wallace Messias Ferreira (CPF: 172.583.968-70), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

i) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Wallace Messias Ferreira (CPF: 172.583.968-70), condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia 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.

Débito relacionado ao responsável Wallace Messias Ferreira (CPF: 172.583.968-70):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/8/2019	203.595,37

Valor atualizado do débito (com juros) em 12/6/2025: R\$ 304.061,58.

j) aplicar ao responsável Wallace Messias Ferreira (CPF: 172.583.968-70), 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) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP, ao 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

n) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP 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 (MPTCU) concordou com a proposta da AudTCE, propondo ainda a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/92 e do art. 270 do Regimento Interno do TCU (peça 86).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) contra seu ex-empregado Wallace Messias Ferreira, por desfalque de numerário na Agência Cangaíba (4067), em São Paulo/SP, constatado a partir de procedimentos internos de conferência e verificação de valores movimentados por esse agente.

2. As apurações conduzidas pela Caixa revelaram a ocorrência de sucessivas movimentações financeiras irregulares, especialmente depósitos e transferências em benefício próprio e da esposa do ex-empregado, sem a correspondente entrada de numerário nos caixas da instituição. O responsável utilizou privilégios de acesso aos sistemas corporativos para ocultar faltas de caixa, manipular saldos de numerário, registrar valores fictícios e contornar mecanismos internos de controle com o fim de encobrir a ausência dos recursos e prolongar a prática ilegal.

3. O responsável foi regularmente comunicado na fase interna da apuração, mas, diante da ausência de justificativas capazes de afastar a irregularidade e da não devolução dos recursos, foi instaurada a TCE⁵⁶. Em seu relatório conclusivo, o tomador de contas apurou prejuízo no valor original de R\$ 203.595,37⁵⁷ e as demais instâncias ratificaram essa conclusão⁵⁸. No âmbito desta Corte, o responsável foi regularmente citado⁵⁹, mas não apresentou suas alegações de defesa, caracterizando a sua revelia⁶⁰.

4. Para a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), não ocorreu a prescrição das pretensões persecutórias desta Corte. No mérito, entendeu que as provas constantes dos autos demonstram a apropriação indevida de recursos da Caixa, sem que houvesse qualquer elemento capaz de afastar a responsabilidade do agente⁶¹.

⁵⁶ Despacho autorizador (peça 55).

⁵⁷ Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 62).

⁵⁸ Relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (peça 66), certificado de auditoria (peça 67), parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 68) e ciência ministerial (peça 69).

⁵⁹ Ofícios 13469, 13467, 13468/2025-TCU/Seproc, todos de 28/4/2025, e suas respectivas ciências (peças 76 a 82).

⁶⁰ Nos processos deste Tribunal, 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. Por isso, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

⁶¹ Peça 83.



5. Diante disso, a AudTCE propôs o julgamento pela irregularidade das contas de Wallace Messias Ferreira, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 83).

6. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) concordou com a proposta da unidade especializada, sugerindo, em acréscimo, a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/92⁶².

II

7. Por se tratar de conduta fraudulenta, o prazo prescricional tem como marco inicial a data em que a administração tomou conhecimento dos fatos, após a cessação da irregularidade⁶³, o que veio a ocorrer em 18/7/2019, data do envio de informações à Corregedoria da Caixa sobre o fato irregular. O curso prescricional foi interrompido por diversos atos inequívocos de apuração, conforme demonstrado no relatório precedente. Dessa forma, não houve transcurso de cinco anos entre atos apuratórios – prescrição ordinária – nem de três anos de inércia processual – prescrição intercorrente.

8. Antecipo que, em nome do princípio da colegialidade e em respeito à vasta jurisprudência desta Corte, adotarei os fundamentos da análise efetuada pela unidade instrutiva como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor, em especial algumas digressões sobre a onerosa mobilização do Controle Externo na recuperação de danos causados por empregados da Caixa no âmbito de sua atuação estrita como banco comercial de varejo, não como agente financeiro e operador de importantes políticas públicas.

9. No mérito, restou inequivocamente demonstrado que, entre março de 2015 e maio de 2019, Wallace Messias Ferreira realizou sucessivas movimentações financeiras irregulares utilizando seu próprio terminal de atendimento, com o intuito deliberado de se apropriar de valores ou de transferi-los à sua esposa, conforme confessado pelo próprio empregado⁶⁴.

10. Diante dessa constatação, a Caixa instaurou processo disciplinar e civil⁶⁵ que, devidamente conduzido, teve o seguinte resultado:

“Pena: Diante do exposto, o Conselho DECIDE, por unanimidade de votos, APLICAR a penalidade administrativa de RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO POR JUSTA CAUSA ao empregado WALLACE MESSIAS FERREIRA, matrícula 087225-0, pelos descumprimentos normativos elencados no Relatório Conclusivo (fls. item 5.4 - Pág 702 a 709), decorrentes de conduta dolosa, e por infringência aos seguintes itens do Regulamento de Pessoal da Caixa MN RHO53 v008:

(...)

Quanto ao prejuízo configurado, decorrente de fraude interna, o Conselho DECIDE ainda, por unanimidade de votos, em razão do nexo de causalidade entre a conduta irregular e o prejuízo causado à CAIXA, IMPUTAR RESPONSABILIDADE CIVIL ao empregado WALLACE MESSIAS FERREIRA, matrícula 087225-0, de forma DIRETA, no valor de R\$ 203.595,37 (Duzentos e três mil, quinhentos e noventa e cinco reais e trinta centavos), em 17/07/2019, conforme Relatório Conclusivo — item 6.3 e NJ JURIRPO 3318699/2021. Os valores deverão ser atualizados no momento da efetiva cobrança, conforme MN AE 145, sem prejuízo da cobrança de outros valores que venham a ser futuramente apurados, em razão das fraudes perpetradas objeto da presente apuração.

O Conselho ainda homologa a recomendação contida na mesma NJ JURIRPO 3318699/2021, sendo necessária a comunicação dos fatos à autoridade policial através de Notícia Crime.

Além disso, considerando que a conduta do arrolado WALLACE MESSIAS FERREIRA, matrícula 087225-0, também se insere nas disposições da Lei 8.429/1992 — Lei de Improbidade Administrativa, é cabível o manejo da correspondente ação, com fim, sobretudo, de obter o ressarcimento do dano experimentado — ou a ser experimentado — pela CAIXA, bem como aplicação das demais sanções previstas naquele diploma.”

11. Com base nessas conclusões, a autoridade administrativa encaminhou ao Ministério Público Federal em São Paulo requerimento de instauração de procedimento para investigação de

⁶² Parecer da procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 86).

⁶³ Art. 4º, IV e V, da Resolução 344/2022.

⁶⁴ Relatório conclusivo do processo disciplinar e civil SP.4067.2021.C.000165 (peça 36, p.3).

⁶⁵ Processo SP.4067.2021.C.000165 (peça 41).



improbidade administrativa⁶⁶, encaminhou notícia crime sobre os fatos apurados à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal em São Paulo⁶⁷, deu entrada, em 22/8/2022, em ação judicial por improbidade administrativa (5023402-67.2022.4.03.6100) na área de recuperação de créditos da 8ª Vara Federal da Comarca de São Paulo⁶⁸.

12. Ademais disso, reportou que aprimorou seus controles internos⁶⁹:

“(...) em especial o SISAG, do qual se valeu para que não chamasse a atenção quando notou a iminente implantação de sistema que modernizou e reforçou a segurança da atividade de TVV, o aplicativo CONFE, o qual seria auxiliador, embora não suficiente, no sentido de mapear seu impedimento quanto a permanecer nas comissões de TVV, visto que anteriormente, em rotina manual, tal empregado encontrava meios de manter suas irregularidades sob sigilo, apenas pela confiança que inspirava a seus pares e gestores.” (destaque acrescido).

13. Para além dessas providências documentadas no presente processo, chamo a atenção para o fato que a fraude consistente em desvio de numerários de clientes é inerente à atividade bancária, seja a instituição financeira uma empresa pública, uma sociedade de economia mista ou com sócios exclusivamente privados, e é objeto de um amplo sistema de vigilância que envolve ações punitivas, dissuasivas, reparadoras, preventivas e compensatórias, todas evidenciadas no caso sob análise.

14. Essas últimas, as ações compensatórias, consistem na computação de prejuízos com erros e fraudes – inerentes ao negócio – no cálculo das taxas de serviço bancário e no *spread* de operações de crédito, por exemplo, de modo que as receitas do banco incorporam tais perdas.

15. Assim, mesmo me curvando à volumosa jurisprudência desta Corte, entendo que seria oportuno reavaliar se prejuízos negociais inerentes à atividade econômica de empresas que atuam em mercados competitivos, sejam elas públicas ou sociedades de economia mista, e que têm remédios e possibilidades de reparação possivelmente mais eficientes do que o processamento via tomada de contas especial deveriam permanecer sendo remetidos a esta Corte.

III

16. Retornando ao caso concreto, a conduta do responsável configura desvio intencional e fraude qualificada. Nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁷⁰, caracteriza dolo, por representar vontade livre e consciente de alcançar o resultado danoso, o que atrai a necessidade de severa apenação por esta Corte de Contas.

17. Diante da não apresentação de defesa e da ausência de indícios de que o responsável tenha agido de maneira diligente, não é possível reconhecer sua boa-fé, o que autoriza o imediato julgamento definitivo de mérito destas contas, nos termos do art. 202, § 6º, do nosso Regimento Interno.

18. Impõe-se, portanto, o julgamento pela irregularidade das contas de Wallace Messias Ferreira, condenando-o ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, a qual, ante a gravidade da conduta, fixo em 30% do valor atualizado do débito até 12/6/2025.

19. À luz da jurisprudência consolidada desta Corte e diante da elevada gravidade da infração cometida, materializada pela reiteração, durante anos, da conduta fraudulenta, acolho a sugestão do MPTCU e acrescento à proposta formulada pela unidade instrutora a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992.

Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

⁶⁶ Peça 50.

⁶⁷ Peça 51.

⁶⁸ Peça 52.

⁶⁹ Peça 62, p. 2.

⁷⁰ Decreto-lei 4.657/1942.



ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1551/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.212/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Wallace Messias Ferreira (172.583.968-70).
4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal contra Wallace Messias Ferreira, por desfalque decorrente de movimentações financeiras irregulares na Agência Cangaíba/SP (4067).

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, e 16, III, “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, as contas de Wallace Messias Ferreira e condená-lo ao pagamento de R\$ 203.595,37, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir de 14/8/2019 até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, III, “a”, da citada Lei, c/c o art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU.

9.3. aplicar multa de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) a Wallace Messias Ferreira, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

9.6. considerar graves as infrações cometidas e aplicar a Wallace Messias Ferreira a sanção 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;

9.7. enviar cópia desta decisão ao responsável, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República em São Paulo.



10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1551-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ODAIR CUNHA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 008.431/2015-9 [Apenso: TC 022.557/2025-3]

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Instituto Militar de Engenharia.

Recorrentes: Marcos Aurelio Feitosa Cordeiro (893.832.227-00); André Luis Araujo da Silva (168.619.038-76).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES EM PROCESSOS LICITATÓRIOS DO INSTITUTO MILITAR DE ENGENHARIA. AFASTAMENTO DO DÉBITO ANTES DA REALIZAÇÃO DE CITAÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE TRÊS RESPONSÁVEIS. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RESTRIÇÕES À COMPETITIVIDADE EM CERTAMES LICITATÓRIOS E FAVORECIMENTO À LICITANTE. ERRO GROSSEIRO EM PARECER JURÍDICO EM PROL DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 542), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 543):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por André Luis Araújo da Silva (peça 475) e Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro (peça 483) contra o Acórdão 756/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa (peça 448). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

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

9.1. excluir a empresa Construtora Novoambiente Ltda. da presente relação processual;



9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 17, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas dos Srs. Amir Elias Abdalla Kurban, Emilio Carlos Acocella, Francisco José D'Almeida Diogo e José Renato Moreira da Silva de Oliveira, dando-lhes quitação plena;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. André Luiz Araújo da Silva, Cláudio Vinícius Costa Rodrigues e Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, na forma a seguir indicada, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
André Luiz Araújo da Silva	R\$ 15.000,00
Cláudio Vinícius Costa Rodrigues	R\$ 15.000,00
Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro	R\$ 10.000,00

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (multa: atualização monetária), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se refere o subitem 9.3 deste Acórdão, caso não atendidas as notificações, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.6. encaminhar cópia deste acórdão ao Procurador-Geral de Justiça Militar, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, ao Juiz-Auditor da 2ª Auditoria da 1ª Circunscrição Judiciária Militar, ao Comando do Exército, ao Instituto Militar de Engenharia, ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército e ao Centro de Controle Interno do Exército, para adoção das medidas que entenderem cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em atendimento aos subitens 9.6.1.1 e 9.6.6 do Acórdão 640/2015, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, retificado pelo Acórdão 1182/2015, rel. Min. Benjamin Zymler, ambos sigilosos e do Plenário, proferido no âmbito de auditoria, objeto do TC 022.244/2010-7, cujo escopo foi a apuração de irregularidades na condução de processos licitatórios no âmbito do Instituto Militar de Engenharia - IME e do Departamento de Engenharia e Construção - DEC.

3. Em decorrência do Acórdão 640/2015-Plenário (sigiloso), foram instauradas seis tomadas de contas especiais para apurar danos verificados em convênios firmados com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT (TC 008.453/2015-2, TC 011.164/2015-8, TC 008.442/2015-0, TC 008.449/2015-5, TC 008.450/2015-3 e TC 008.457/2015-8), além deste processo, autuado para verificar, em essência, as irregularidades identificadas nos editais dos certames licitatórios discriminados a seguir e nos contratos deles decorrentes:

a) Pregão Eletrônico 46/2009: reforma do Rancho do IME (aberto em 7/12/2009, com orçamento de R\$ 557.348,50, cancelado em 9/12/2009, peças 295-296), havendo dispensa de licitação para a contratação da Construtora Novoambiente Ltda. por R\$ 557.348,50, e aditivo no dia seguinte, alterando o valor do contrato para R\$ 699.999,87;

b) Pregão Eletrônico 66/2009: contratação de serviço de reparação e manutenção da fachada do IME (aberto em 8/12/2009, com orçamento de R\$ 398.320,80, peça 287), tendo sido firmado o Contrato IME 14/2009 com a Construtora Novoambiente Ltda., pelo valor de R\$ 398.157,49, que passou para R\$ 427.875,00, após aditivo; e

c) Pregão Eletrônico 71/2009: serviços de reparação e adaptação do laboratório de hidráulica da SE/2 (aberto em 10/12/2009, com orçamento de R\$ 150.008,05, peça 290), cujo contrato firmado com a terceira colocada, a empresa Construtora Novoambiente Ltda., se deu pelo valor de R\$ 180.000,00.

4. Por meio do referido Acórdão 640/2015, retificado pelo Acórdão 1182/2015, ambos do Plenário, foram determinadas a oitiva da empresa Novo Ambiente, citações e audiências, além do monitoramento de medida a ser levada a efeito pelo IME.

5. Dentre as audiências determinadas, destacam-se, no que interessa a esta instrução, as seguintes:

9.6.1.1.2. audiência do Sr. **Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro**, para que apresente razões de justificativa em relação aos seguintes fatos:



- 9.6.1.1.2.1. aprovação das minutas dos pregões Eletrônicos 046/2009, 066/2009 e 071/2009 e seus anexos contendo cláusulas restritivas (Seção IX – Documentos para Habilitação, itens c, d, i, j e k do instrumento convocatório;
- 9.6.1.1.2.2. ausência de providências com vistas a realizar novo certame licitatório, escoimado dos vícios contidos no edital Pregão 046/2009-IME e impedir a contratação, por dispensa de licitação, da Construtora Novo Ambiente;
- 9.6.1.1.2.3. aprovação da minuta do pregão Eletrônico 066/2009-IME – Reformas das fachadas do IME e seus anexos com as seguintes impropriedades:
- 9.6.1.1.2.3.1. preços unitários divergentes do SINAPI;
- 9.6.1.1.2.3.2. item “*Mobilização e Desmobilização*” computado em duplicidade como custo direto e parcela integrante do BDI;
- 9.6.1.1.2.3.3. ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos;
- 9.6.1.1.2.4. omissão quanto à necessidade, no âmbito do Contrato 016/2009-IME, de parecer jurídico a respeito da contratação com preços 20% acima do orçado pela administração, conforme disposto no Parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993;
- 9.6.1.1.5. audiência do Sr. **André Luiz Araújo da Silva** – Pregoeiro Oficial, e do responsável pela elaboração dos editais dos Pregões Eletrônicos 046/2009, 066/2009 e 071/2009 para que apresentem razões de justificativa para a inserção de cláusulas restritivas em tais certames (Seção IX – Documentos para Habilitação);
- 9.6.1.1.6. audiência do Sr. **André Luiz Araújo da Silva** – Pregoeiro Oficial, para que apresente razões de justificativa em relação aos seguintes fatos:
- 9.6.1.1.6.1. seleção da empresa Nova Ambiente Ltda. sem observar que ela não atendia integralmente o edital, pois apresentou documentos vencidos e títulos protestados em desacordo com o edital (Seção IX – Documentos para Habilitação, itens: c e d dos Pregões Eletrônicos 046/2009 – Contrato 011/2009; 066/2009 – Contrato 014/2009; e 071/2009 – Contrato 016/2009;
- 9.6.1.1.6.2. contratação direta por dispensa de licitação, após anulação do Pregão 046/2009-IME – Contrato 011/2009, apesar de o Projeto Básico encontrar-se incompleto e desatualizado, em desacordo com § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993;
- 9.6.1.1.7. audiência do Sr. **André Luis Araújo da Silva**, para que apresente razões de justificativa em relação à habilitação das licitantes fraudulentas e adjudicação indevida, de forma sistemática e generalizada, no período de 22/02/2008 a 31/12/2009, dos objetos de todos os processos licitatórios que resultaram na contratação pelo IME de diversas empresas (peças 39, pp. 1/10, 40, pp. 6/14 e 42, pp. 48/50), conforme comprovado no IPM instituído pela Portaria 25/DCT (peças 15/32), caracterizando as fraudes previstas nos arts. 90 e 93 da Lei 8.666/1993, por afrontar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da mesma lei de Licitações, o que impõe a responsabilização de que trata o art. 133 do Decreto 98.820/1990 (Regulamento Administrativo do Exército, R-3) c/c art. 55 das IG 12-02 (Instruções Gerais para a realização de Licitações e Contratos no Exército Brasileiro);
6. Também foi determinada a audiência de Cláudio Vinícius Costa Rodrigues, ordenador de despesas do IME nos períodos de 3/9/2004 a 13/6/2005 e de 12/4/2007 a 11/8/2010, por irregularidades semelhantes (itens 9.6.1.1.3 e 9.6.1.1.10).
7. As questões acima decorreram dos seguintes achados apontados no relatório de auditoria elaborado no TC 022.244/2010-7, que deu origem à presente TCE:
- 8.1) restrição à competitividade;
- 8.2) indícios de acerto prévio na contratação por dispensa de licitação;
- 8.3) sobrepreço decorrente de custos distintos aos do Sinapi – reparação e manutenção da fachada do IME;
- 8.4) ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários máximos; e
- 8.5) desclassificação de licitante com a menor proposta e acolhimento de outra 20% acima do orçamento base.
8. Após instrução preliminar pela SecexDefesa, foram promovidas as audiências indicadas acima, bem como as de outros responsáveis, e diligência ao IME.
9. O Ministro Relator *a quo* também determinou a manifestação da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana sobre o possível sobrepreço/ superfaturamento decorrente de custos distintos aos do Sinapi e da utilização de BDI com inconsistências pela empresa, verificados no Pregão 66/2009 e no contrato dele decorrente (Contrato 14/2009), relativos à manutenção e reparação da fachada do IME.
10. Tendo em vista que a unidade técnica apontou superfaturamento insignificante no contrato



examinado (R\$ 4.842,34) e que o percentual de BDI utilizado, apesar das falhas no seu detalhamento, encontrava-se dentro do valor orçado e da faixa de aceitabilidade adotada por este Tribunal à época, o Ministro Relator deliberou afastar o débito originalmente apurado nestes autos, dispensando-se a promoção das citações determinadas pelo Acórdão 640/2015-Plenário.

11. Afastou, outrossim, a irregularidade relativa à ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos, por anuir ao entendimento da unidade técnica de que, à época da publicação dos editais, ainda não havia sido pacificado pelo Tribunal o entendimento acerca da necessidade de fixação desses critérios.

12. Também anuiu aos pareceres da SecexDefesa e do MP/TCU pelo acolhimento das razões de justificativa e julgamento pela regularidade das contas de quatro responsáveis.

13. O Tribunal proferiu, então, o Acórdão 756/2022-TCU-Plenário, mediante o qual, conforme reprodução acima, excluiu a Construtora Novoambiente Ltda. da presente relação processual e julgou regulares, com quitação plena, as contas de quatro dos responsáveis ouvidos em audiência. No entanto, julgou irregulares as contas de André Luiz Araújo da Silva, Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro e Cláudio Vinícius Costa Rodrigues, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

14. Inconformados, André Luiz Araújo da Silva e Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro interpõem recursos de reconsideração, que são objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 479 e 516), acolhidos por despachos do relator, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, que conheceu dos recursos, suspendendo os efeitos dos itens 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido (peças 485 e 518).

EXAME TÉCNICO

16. Delimitação

16.1. A presente instrução tem por objeto apreciar:

- a) em preliminar, a prescrição da pretensão punitiva;
- b) no mérito, a restrição à competitividade e os indícios de favorecimento a participante em certames licitatórios.

PRELIMINAR

17. A prescrição da pretensão punitiva.

17.1. Análise:

17.2. A prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Tribunal foi regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022.

17.3. Na hipótese em exame, estão presentes, nas irregularidades remanescentes, os requisitos típicos de infrações continuadas, registradas em cláusulas editalícias e atos praticados durante os procedimentos licitatórios, caso em que o termo inicial da prescrição é contado do dia em que tiver cessado a continuidade (Resolução TCU 344, art. 4º, inc. V).

17.4. No entanto, para simplificar, de modo favorável aos responsáveis, serão consideradas como termos iniciais de prescrição as datas de abertura dos três procedimentos licitatórios do IME examinados, em 7/12/2009 (Pregão Eletrônico 46/2009), 8/12/2009 (Pregão Eletrônico 66/2009) e 10/12/2009 (Pregão Eletrônico 71/2009).

17.5. A prescrição foi interrompida, entre outras, nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

- a) em 19/9/2011, pela autuação da auditoria objeto do TC 022.244/2010-7;
- b) em 9/7/2013, pela expedição de instrução pela SecexDefesa, no TC 022.244/2010-7, com proposta de citações e audiências (reproduzida à peça 323 deste processo);
- c) em 25/3/2015, pelo proferimento do Acórdão 640/2015 - Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa (reproduzido à peça 329 deste processo).
- d) em 22/4/2015, pela autuação da presente TCE (cf. sistema e-TCU), determinada pelo mencionado acórdão;
- e) em 2/2/2017, pela expedição de instrução pela SecexDefesa, com proposta de audiências, oitiva e diligências (peças 337-339);
- f) em 20/3/2019, pelo despacho do então relator, determinando a reavaliação do superfaturamento verificado no Pregão IME 66/2009 (peça 427);
- g) em 2/5/2021, pelo proferimento do parecer de mérito do MP/TCU (peça 439);
- h) em 6/4/2022, pelo proferimento da decisão condenatória, reproduzida acima (peça 448).

17.6. Entre essas datas, não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição nem do prazo trienal de prescrição intercorrente.



17.7. Fica demonstrada, assim, a não ocorrência da prescrição, no caso em exame.

MÉRITO

18. A restrição à competitividade e os indícios de favorecimento a participante em certames licitatórios.

André Luis Araújo da Silva, pregoeiro e presidente da CPL.

18.1. Alegações (peça 475, p. 3):

18.2. O recorrente teve suas justificativas rejeitadas quanto aos achados 8.1 e 9.1, “d”, “i”, “j” e “k” do relatório de auditoria do TC 022.244/2010-7.

18.3. Requer que seja excluída da matriz de responsabilização a conduta de adjudicação dos objetos dos certames a empresa que apresentou documentos vencidos e títulos protestados positivos e deixou de apresentar certidões exigidas pelos editais em questão, visto que o item 54 da instrução da peça 450 considerou que não podia ser objetivamente demonstrada.

18.4. Análise:

18.5. O recorrente se refere ao seguinte trecho da instrução da peça 420 da SecexDefesa (p. 12):

54. No tocante ao fato de o responsável ter selecionado a Construtora Novoambiente sem observar que ela própria descumpriu determinadas exigências editalícias (documentos vencidos, títulos protestados positivos e ausência de apresentação de certidões exigidas), embora se considere tal falha de menor gravidade, posto que não resultou em prejuízo efetivo para a Administração, ela evidencia uma maneira desigual no trato com as licitantes, posto que para outras empresas a postura foi desclassificá-las de maneira sumária por mero atraso no envio da documentação exigida. Tais circunstâncias servem como indício de direcionamento e/ou favorecimento, o que, no entanto, não pode ser objetivamente demonstrado.

18.6. A unidade técnica não declara que o descumprimento de exigências do edital pela empresa não pudesse ser comprovado, como sugere o recorrente, mas que isso evidenciava tratamento desigual dos licitantes e falha de menor gravidade, por não ter provocado prejuízo efetivo para a Administração. O que reputa como não comprovado não é essa irregularidade, mas o fato de que configure direcionamento e/ou favorecimento a licitante.

18.7. Ambas as afirmativas da unidade técnica são questionáveis. O fato em questão ocorreu no Pregão Eletrônico 71/2009, destinado à contratação dos serviços de reforma do Laboratório de Hidráulica do AS/2 do IME, orçada em R\$ 150.008,05 pelo órgão (vide peça 11, p. 43-44). A primeira e a segunda colocada foram desclassificadas por não terem enviado suas propostas comerciais e documentos de habilitação “*imediatamente após o término da etapa de lances*”, conforme previsto no item 8.5 do edital (peça 290, p. 42). No entanto, a terceira colocada, embora tenha enviado essa mesma documentação em prazo muito mais extenso, como se verá mais adiante, teve sua proposta acolhida.

18.8. Essa aplicação discriminatória da norma editalícia resultou na contratação da terceira colocada, a Construtora Novoambiente. Ocorre que, enquanto a primeira colocada cotara o objeto licitado a R\$ 150.000,00, a vencedora cotou-o a R\$ 180.000,00, cerca de 20% acima do preço orçado pelo IME. Embora não se tenha estabelecido nos autos que o preço contratado estivesse acima do preço de mercado, é claro que houve prejuízo, pelo menos relativo, à Administração. Inclusive porque, como bem lembrado pelo relator *a quo*, caso tivessem ciência da admissibilidade do valor majorado em 20%, outras empresas poderiam ter participado do certame e formulado oferta melhor que a vencedora.

18.9. É clara, portanto, a irregularidade ocorrida na interpretação seletiva do item 8.5 do edital adotada pelo recorrente.

18.10. Além disso, a vencedora apresentou documentos vencidos e títulos protestados positivos e deixou de apresentar certidões exigidas pelo edital do certame em questão. Embora essas exigências também tenham sido consideradas indevidas e restritivas nestes autos, uma vez inscritas no edital, teriam de ser demandadas, igualmente, de todos os licitantes. Inclusive porque foram a razão de outros potenciais fornecedores não terem participado da licitação, que contou com baixa adesão, como demonstrado nos autos (peça 420, p. 10-11).

18.11. É claro, portanto, que houve, sim, direcionamento da licitação e favorecimento à vencedora. Embora não tenha sido configurado o dolo dos agentes públicos nessa conduta, a culpa certamente o foi.

18.12. Nos Pregões Eletrônicos 46/2009 e 71/2009, embora não tenha havido a desclassificação arbitrária de licitantes com base no item 8.5 do edital, a Construtora Novoambiente também foi sagrada vencedora a despeito de ter cometido as mesmas falhas quanto à documentação exigida no edital.

18.13. Não há qualquer fundamento, portanto, para deferir o pedido do recorrente de ter excluída sua culpa pela adjudicação do objeto desses certames a licitante que apresentou documentos vencidos e títulos protestados positivos e deixou de apresentar certidões exigidas pelos editais.



18.14. Alegações (peça 475, p. 4-5 e 22-24):

18.15. O recorrente, antes de ser transferido para o IME, serviu em atividades relacionadas principalmente ao aprestamento operacional de tropa. Sua falta de conhecimento sobre obras de engenharia era tal que sequer tinha noção da amplitude dessa lacuna. Além disso, era assessorado por equipe deficiente e pouco experiente.

18.16. Passou a lidar com licitações no IME em estrito cumprimento a ordens superiores. Não cabe aos servidores militares oposição ao cumprimento de ordens, salvo se absurdas, o que não foi o caso.

18.17. Apesar do disposto em diretriz do Departamento de Ciência e Tecnologia (Anexo B), jamais foi solicitado pela prefeitura militar do instituto qualquer tipo de apoio à comissão regional de obras para operacionalizar os certames de obras e serviços de engenharia.

18.18. Análise:

18.19. A diretriz mencionada pelo recorrente, expedida pelo Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército, dispõe que (peça 475, p. 23-24):

As OMDS, visando à otimização do emprego dos recursos autorizados no corrente ano, devem proceder da seguinte forma:

(...)

- solicitar, quando da aplicação de crédito em obras e serviços de engenharia, o apoio técnico das Comissões Regionais de Obras ou Serviços Regionais de Obras, no sentido de obter as orientações e apoio especializados necessários, visando à correta aplicação dos créditos, dentro das normas vigentes e da boa técnica, para evitar serviços inadequados e problemas futuros de segurança, utilização e manutenção;

18.20. Ora, é claro que essa orientação tinha por objetivo otimizar a utilização dos recursos públicos para garantir a execução de obras de engenharia com padrões adequados de qualidade e segurança.

18.21. O recorrente, todavia, foi condenado por irregularidades na condução de procedimentos licitatórios⁷¹, que nada têm a ver com os padrões de execução de obras de engenharia e a utilização de recursos públicos para esse fim, sendo indiferente, portanto, para o julgamento do presente processo, se houve ou não a solicitação de apoio preconizada pela diretriz acima.

18.22. As alegações do recorrente quanto à sua falta de qualificação na área de licitações públicas e à atuação em obediência a ordens superiores dizem respeito a temas sobre os quais existe jurisprudência consolidada nesta Corte e que já foram exaustivamente discutidos nestes autos.

18.23. Assim, é suficiente reproduzir as judiciosas considerações do Ministro Relator do acórdão condenatório a esse respeito (peça 449, p. 12-13):

75. Quanto à elaboração do edital, creio que a falta de conhecimento técnico suficiente para ocupar a função de Presidente da CPL não justifica o afastamento de sua responsabilização pelas irregularidades ora examinadas.

76. Consoante dispõe o art. 51 da Lei 8.666/1993, a Comissão de Licitação deve ser composta por, no mínimo, três membros, sendo que dois deles devem possuir qualificação para o encargo:

“Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.”

77. Já o art. 24, § 1º, da Instrução Geral 12/02 do Comando do Exército (Portaria Ministerial 305/1995), que normatiza a realização de licitações e contratos no âmbito daquela Força Armada, dispõe que a função de Presidente da CPL requer habilitação técnica:

“Art. 24 - A Comissão de Cadastro, Permanente ou Especial de Licitação, de que trata o artigo anterior, será constituída no mínimo, por 3 (três) membros, nomeados pelo OD [Ordenador de Despesas] da UG [Unidade Gestora], observando-se o disposto no parágrafo 4º do art. 51 da Lei nº 8.666/93.

§ 1º - As Comissões nomeadas na forma deste artigo serão constituídas por oficiais, subtenentes, sargentos ou funcionários civis do Órgão Licitante, devendo, entretanto, as funções de Presidente e Adjunto serem preenchidas por oficiais, observando-se o necessário escalonamento hierárquico e a habilitação técnica.”

78. Se o responsável considerava não possuir conhecimento para se desincumbir da tarefa que lhe fora determinada pelo seu superior hierárquico, não deveria tê-la aceitado, cabendo-lhe, na oportunidade, demandar o devido treinamento para o novo encargo.

79. Este Tribunal já teve a oportunidade de se pronunciar sobre o tema quando da prolação do Acórdão 1.174/2016 - Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo (...):

⁷¹ Restrição à competitividade; indícios de acerto prévio na contratação por dispensa de licitação; e desclassificação de licitante com a menor proposta e acolhimento de outra 20% acima do orçamento base.



“A falta de capacitação do agente público para a realização de tarefa específica a ele atribuída não impede sua responsabilização por eventual prejuízo causado ao erário. Ciente de sua falta de habilitação para o exercício da tarefa, deve o servidor negar-se a realizá-la, uma vez que, ao executá-la, assume os riscos inerentes aos resultados produzidos.” (grifo acrescido)

80. Conforme assentei no Voto condutor do Acórdão 3037/2015 – Plenário, prolatado nos autos do TC-018.852/2013-0, que cuidou de Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades em pagamentos efetuados pela Diretoria de Engenharia da Aeronáutica à empresa CEFA-3 Comércio e Representação de Serviços Ltda., a hierarquia e a disciplina, pilares da vida castrense, não podem justificar a prática de atos ilegais:

“60. De início, cumpre destacar que a hierarquia, ao lado da disciplina, foi erigida pelo art. 142 da Constituição Federal, como pilar de sustentação da caserna:

‘Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.’

61. Nada obstante, a hierarquia militar não pode ser supedâneo para a prática de atos ilegais, porquanto tal conduta subverteria, por completo, a noção de que as relações entre as pessoas, não só no âmbito das Organizações Militares, como também na Administração Pública e no seio da vida comum, devem ser regidas sob o estrito império da Lei.

62. É dizer, diante de uma situação em que confrontados o dever de hierarquia e a legalidade, como é exatamente o caso de que ora se cuida, seria imperiosa a opção por esta última, pois não existe ordem, tampouco disciplina quando se subverte a obediência à lei.”

81. Destaca-se, ademais, que, ainda que o Sr. André Luiz Araújo da Silva, Pregoeiro e Presidente da CPL/IME não tivesse experiência suficiente nessa área, caberia a ele se ater aos comandos legais, dispostos na Lei 8.666/1993 e na Lei 10.520/2002.

18.24. Em suma, o recorrente deveria ter-se certificado de possuir as qualificações necessárias para o exercício das funções de pregoeiro e de presidente da comissão de licitação, previstas, inclusive, em normas legais e regulamentares, e ter-se negado a exercê-las sem o devido treinamento prévio. Ao deixar de fazê-lo, assumiu o risco de ser responsabilizado por irregularidades cometidas em razão dessa lacuna na sua formação, como pode ter ocorrido neste processo.

18.25. Por outro lado, a hierarquia e a disciplina militar não podem servir de escusa para que agentes públicos se abstenham de cumprir a lei. São instituídas por lei e subordinam-se aos limites por ela fixados. Por isso, cabe aos subordinados recusarem-se a dar cumprimento a ordens manifestamente ilegais.

18.26. Alegações (peça 475, p. 6-9 e 25-36):

18.27. Perícia da Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (Anexo C) concluiu que as obras e serviços objeto da presente TCE apresentaram altos padrões de acabamento, apesar das insuficiências descritivas nos projetos básicos.

18.28. Conforme análise efetuada pelo controle interno do EB (1ª ICFEx), no âmbito de IPM (Anexo D), não houve dano à administração militar em virtude das contratações decorrentes dos certames então examinados.

18.29. Na ausência de dano ao erário, o TCU já decidiu pelo arquivamento do processo por ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular.

18.30. Análise:

18.31. As insuficiências descritivas no projeto básico foram verificadas no Pregão 46/2009, realizado em 7/12/2009, que visava à contratação da reforma do Rancho do IME, no valor estimado de R\$ 557.348,50 (peça 296, p. 36-37). A Administração recebeu duas propostas de preços, ambas cerca de 30% superiores ao preço orçado. Como as negociações para redução dos preços oferecidos foram infrutíferas, o certame foi cancelado e procedeu-se a processo de dispensa de licitação.

18.32. No âmbito desse processo, ratificou-se proposta da Novoambiente, no valor orçado pela Administração, 24,52% abaixo da proposta ofertada pela empresa no pregão cancelado (peça 297, p. 45). Todavia, no dia seguinte à assinatura do contrato, foi aprovado termo aditivo que elevou esse valor em 25,59%, para R\$ 699.999,87 (peça 299, p. 36-41).

18.33. Como informado pelo engenheiro projetista encarregado da obra, em suas razões de justificativa, o projeto básico da reforma do Rancho tinha estado em aprimoramento desde a sua entrega, há pelo menos um mês. Isso, portanto, já era de conhecimento da administração do órgão, de modo que se verifica que a dispensa



de licitação foi feita para objeto que sabidamente era diferente em muitos aspectos daquele que fora licitado por meio do pregão fracassado.

18.34. É provável que se, em vez de dispensa, fosse realizado novo certame licitatório, com base na versão aprimorada do projeto, com o devido ajuste de preço, outras empresas poderiam ter-se interessado e talvez outra tivesse sido contratada em lugar da Novoambiente. A irregularidade está, então, em que, da forma como foi conduzido, o procedimento de contratação favoreceu essa empresa, em detrimento de outras potenciais interessadas.

18.35. Portanto, não se questiona nos autos eventual prejuízo à qualidade da obra considerada devido à inadequação do seu projeto original. Desse modo, pouco importa, para a definição de mérito deste processo, a verificação em perícia dessa qualidade.

18.36. Quanto a eventual dano ao erário, como destacado no histórico, acima, até se verificou superfaturamento no Contrato 14/2009, decorrente do Pregão 66/2009, relativo à manutenção e reparação da fachada do IME, mas em valor insignificante (R\$ 4.842,34). Diante disso, deixou-se de lado a apuração dessa irregularidade, com base no princípio da racionalização administrativa e da economia processual, e para evitar que o custo da apuração e cobrança fosse superior ao valor da importância a ser ressarcida.

18.37. Portanto, o fato de que a análise do controle interno mencionada pelo recorrente tenha verificado que não houve dano à administração militar é indiferente para a apreciação do mérito desta TCE, tendo em vista que este aspecto não está em questão nos autos, e é certamente insuficiente para motivar o seu arquivamento, ao contrário do que se verificou nos precedentes suscitados.

18.38. Portanto, todas as questões levantadas pelo recorrente neste tópico já se encontram superadas nestes autos e não serviram de fundamento para a sua condenação.

18.39. Alegações (peça 475, p. 9-10):

18.40. A boa-fé na conduta do recorrente foi demonstrada por ter encaminhado e-mail à SecexDefesa que possibilitou sua citação e por trecho de suas justificativas em que concordou com a análise técnica do Tribunal.

18.41. Análise:

18.42. A análise das contas no âmbito desta Corte avalia a ocorrência, ou não, de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme o artigo 202 do Regimento Interno/TCU. Ressalve-se, entretanto, que o conceito de boa-fé adotado se relaciona primordialmente à espécie de boa-fé objetiva, em que se analisa não o estado de consciência do agente quando da realização do ato administrativo, mas a adequação dessa conduta ao padrão esperado, ou seja:

(...) considerando-se um “*modelo objetivo de conduta*”, ao qual o agente público deve ajustar-se, obrando como obraria o homem reto: “*com honestidade, lealdade e probidade*”, diante da mesma situação concreta. Ajustando-se a conduta do agente à conduta objetiva, reconhece-se a sua boa-fé, no caso, boa-fé objetiva.

(A Cláusula Geral da Boa-Fé como condição do saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União. Revista do TCU nº 8, Abr-Jun/2001, p. 40).

18.43. No mesmo sentido, os Acórdãos: 1374/2021, rel. Min. Jorge Oliveira, e 1915/2015, rel. Min. Ana Arraes, do Plenário; 14193/2018, rel. Min. Weder de Oliveira, e 5664/2014, rel. Min. Bruno Dantas, da 1ª Câmara; 8911/2020, rel. Min. Ana Arraes, 13232/2016, rel. Min. Raimundo Carreiro, e 3320/2015, rel. Min. Augusto Nardes, da 2ª Câmara.

18.44. Ora, no caso, atribui-se ao recorrente a pecha de ter contribuído decisivamente, no desempenho das funções de pregoeiro e de presidente da comissão de licitações, para a realização de certames licitatórios eivados por indevidas restrições à competitividade e por veementes indícios de favorecimento a um dos participantes, o que, obviamente, não corresponde ao modelo de conduta pautado pela honestidade, lealdade e probidade que caracteriza a boa-fé objetiva, tal como definida acima, e configura a prática de irregularidades graves.

18.45. O mero envio de e-mail que facilitou sua localização não só não abona o restante da sua conduta como sequer foi decisivo para que fosse ouvido em audiência, tendo em vista que acabaria por ser notificado, de um modo ou de outro, nem que fosse por edital, como facultado pela legislação pertinente. Já o fato de ter concordado com certo aspecto da análise do Tribunal apenas reforça a correção dos fundamentos utilizados para a sua condenação.

18.46. Alegações (peça 475, p. 10-11):

18.47. A exigência de profissional da área de segurança do trabalho (item 9.1, “i”, dos editais) estava de acordo com as orientações dos engenheiros que elaboraram os projetos básicos (item 2 - Reconhecimento).

18.48. A possibilidade de declaração formal sobre o pleno conhecimento das condições de execução do objeto não era exigida na legislação vigente à época.

18.49. O que se requer do recorrente é a comprovação de legitimidade de ação de cunho técnico que era



atribuição de terceiros.

18.50. Análise:

18.51. Quanto ao item 9.1, “i”, dos editais, não eram necessárias maiores indagações para perceber que a realização de obras que possuíam natureza simples e comum (reparação, manutenção e adaptação do rancho, da fachada e do laboratório de hidráulica do IME) não requeriam que as licitantes possuísem em seu quadro engenheiro ou técnico em segurança do trabalho.

18.52. Ademais, o pronunciamento dos profissionais mencionados pelo recorrente não estava de acordo com a legislação vigente. Conforme registrado no relatório de auditoria que deu origem à presente TCE (peça 11, p. 37, com destaques acrescidos):

c) documentos obrigatórios para habilitação são desproporcionais ao objeto licitado, como exigir comprovação de acervos de profissional de engenheiro civil e engenheiro de segurança ou técnico de segurança. **A exigência de atestado aduz à necessidade da presença desses profissionais na condução da obra, mas, o grau de risco incorrido na atividade regulamentado pela Norma Regulamentadora (NR-4) é grau de risco 3 (três), com obrigação somente de um técnico de segurança do trabalho quando há mais de 101 (cento e um) empregados no estabelecimento, o que não se aplica ao caso concreto** (fls. 737/743 - v. 3 do Anexo 6);

18.53. Correta, portanto, a conclusão do Ministro Relator da deliberação recorrida no sentido de que (peça 449, p. 10):

47. As exigências de qualificação devem restringir-se ao mínimo necessário, evitando-se (...) a prática de restrição ao caráter competitivo do certame. (...).

48. (...) não restou demonstrada a necessidade de engenheiro ou técnico de segurança do trabalho no quadro da empresa a ser contratada para a execução de cada um dos três objetos licitados, tampouco comprovada a imprescindibilidade desse profissional para garantir o cumprimento das obrigações contratadas, considerando a já necessidade de haver engenheiro civil habilitado quando da execução dos serviços.

18.54. Quanto ao item 9.1, “k”, dos editais, não procede a afirmação do recorrente de que a legislação da época não previa a possibilidade de declaração formal sobre o pleno conhecimento das condições de execução do objeto em lugar da realização de visita técnica. A Lei 8.666/1993, desde a sua edição, estatui, em seu art. 30, inciso III, que a comprovação de pleno conhecimento do objeto, quando exigida, pode dar-se mediante declaração de que o licitante “*tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação*”.

18.55. Inclusive, à época dos certames considerados, o Tribunal já havia firmado entendimento no sentido de que essa declaração formal supriria a necessidade de visita técnica, conforme enunciado no Acórdão 1174/2008 - Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar. Esse entendimento foi reafirmado, posteriormente, entre outros, pelos Acórdãos 341/2015, 3291/2014 e 2826/2014 do Plenário, relatados, respectivamente, pelos Ministros Raimundo Carreiro e Walton Alencar Rodrigues e pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

18.56. Portanto, estava ao alcance da qualificação exigida do recorrente para exercício das funções de direção em procedimentos licitatórios de que foi investido a verificação da irregularidade e ilegalidade das exigências mencionadas neste tópico, ainda que envolvessem, em certa medida, a apreciação de questões técnicas.

18.57. Alegações (peça 475, p. 11):

18.58. As exigências de certidões de idoneidade financeira e qualificação técnica dos licitantes (item 9.1, “d” e “j”, dos editais) foram inseridas na convicção de que estavam amparadas nos arts. 30 e 31 da Lei de Licitações. O recorrente buscava modelos de editais disponíveis na internet e os submetia à análise jurídica interna. Não houve qualquer apontamento ou impugnação às referidas cláusulas, nem mesmo do controle interno.

18.59. Análise:

18.60. A forma como o recorrente formou sua convicção sobre a formulação das exigências acima é indiferente para a apreciação de sua regularidade pelo Tribunal, que se atém, basicamente, à verificação da sua legalidade.

18.61. Quanto à falta de contestação pelo controle interno ou outras instâncias, conforme a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas, segundo expressa no seguinte enunciado:

O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos ou jurídicos não exime o gestor de ser responsabilizado pela prática de ato irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, tanto decidir sobre a conveniência e oportunidade de efetivar o procedimento administrativo, principalmente aqueles concernentes a contratações que vão gerar pagamentos, quanto atuar como o fiscal dos atos dos seus subordinados.

Acórdão 1984/2014-Plenário, rel. Min. José Mucio Monteiro.



18.62. No mesmo sentido, entre muitos outros, os Acórdãos 1922/2007, rel. Min. Marcos Bemquerer, 2781/2016, rel. Min. Benjamin Zymler, 1011/2015, rel. Min. Benjamin Zymler, 341/2015, rel. Min. Raimundo Carreiro, todos do Plenário, e o Acórdão 9912/2016-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer.

18.63. Alegações (peça 475, p. 11-12 e 40-43):

18.64. Quanto ao item 8.5 do edital do Pregão 71/2009, os prazos concedidos a duas licitantes foram, em verdade, de 27h03m e 73h11m (Anexo F), e não de 03h03m e 01h11m, como consta da instrução.

18.65. Tais prazos não podem ser considerados exíguos, ainda mais porque a legislação então vigente trazia conceito aberto (Decreto 5.450/2005, art. 25, § 5º).

18.66. Análise:

18.67. Como já mencionado acima, no Pregão Eletrônico 71/2009, destinado à contratação dos serviços de reforma do Laboratório de Hidráulica do AS/2 do IME, orçada em R\$ 150.008,05 pelo órgão, a primeira e a segunda colocada foram desclassificadas por não terem enviado suas propostas comerciais e documentos de habilitação “imediatamente após o término da etapa de lances”, conforme previsto no item 8.5 do edital.

18.68. Convém reproduzir, na íntegra, para referência, o teor desse dispositivo (peça 290, p. 42):

8.5 Imediatamente após o término da etapa de lances, a empresa que cotou o menor lance deverá enviar a **PROPOSTA COMERCIAL** para o fax Nr (21) 2546-7066, com os valores atualizados em conformidade com os lances eventualmente ofertados e TODA DOCUMENTAÇÃO para fins de habilitação. Os originais deverão ser encaminhados ao Pregoeiro no **prazo máximo de até 3 (três) dias úteis** contados a partir do encerramento da etapa de lances.

18.69. Na decisão condenatória, em conformidade com as anotações da unidade técnica, foi adotada a premissa de que as duas primeiras colocadas foram desclassificadas devido à concessão de prazos exíguos para a apresentação dos documentos mencionados, de, respectivamente, três horas e três minutos e apenas uma hora e onze minutos após o aceite de suas propostas.

18.70. No entanto, na ata de realização do pregão eletrônico, anexada ao recurso, mas que já constava dos autos (peça 291, p. 55-57), verifica-se que houve equívoco da unidade técnica ao computar apenas os horários dos aceites e recusas, sem levar em consideração as datas.

18.71. Assim, no caso da 1ª colocada, a empresa Work Service e Construções, sua proposta foi aceita na quinta-feira, dia 10/12/2009, às 10:04:38, e recusada no dia seguinte, 11/12/2009, às 13:07:19, 27 horas e 3 minutos depois, e não 3 horas e 3 minutos depois, como havia sido apontado pela unidade técnica.

18.72. No caso da 2ª colocada, a empresa La Greca Ferreira Construções, de semelhante modo, sua convocação se deu na sexta-feira, dia 11/12/2009, às 13:07:26, e a recusa de sua proposta ocorreu na segunda-feira, dia 14/12/2009, às 14:18:44, 25 horas e onze minutos, e não uma hora e onze minutos depois, se computados apenas os dias úteis, ao contrário do apontado pela unidade técnica.

18.73. Portanto, embora ainda se trate de prazos estreitos, não procede a imputação de que o pregoeiro teria concedido prazos exíguos para a apresentação dos documentos pelas duas licitantes.

18.74. O problema ressurgiu quando se verifica o tratamento dado à terceira colocada, a Construtora Novoambiente. Tendo sido convocada para apresentar a documentação quase no mesmo momento que a construtora La Greca, na sexta-feira, dia 11/12/2009, às 13:07:34, teve sua proposta aceita na sexta-feira seguinte, dia 18/12/2009, às 11:40:08, nada menos que 96 horas e 22 minutos depois, se computados apenas os dias úteis.

18.75. Ora, à parte a inexequibilidade dos prazos concedidos às duas primeiras colocadas, que provavelmente não ocorreu, tendo em vista que foram bem mais extensos que os apontados nos autos, resta, ainda, marcante diferença no tratamento deferido às licitantes, de tal forma que permanece válida a conclusão do relator de que, “*com o texto do subitem 8.5, o pregoeiro pôde discricionariamente decidir em qual tempo deveria ser enviada a documentação por meio eletrônico, sem que os licitantes conhecessem esse prazo, (...) dando margem, pela falta de objetividade, (...) à contratação da Construtora Novoambiente Ltda.*” (peça 449, p. 11).

18.76. Chama a atenção, com efeito, que as propostas das duas primeiras colocadas tenham sido recusadas, por intempestividade, após prazos de 25 e 27 horas, enquanto a da terceira foi brindada com generosas 96 horas para a mesma finalidade. Ainda mais, quando se considera que a primeira colocada cotara o preço do serviço em R\$ 150.000,00, valor ligeiramente inferior ao cotado pela Administração, enquanto a terceira colocada, ao final contratada, o apreçou a R\$ 180.000,00, ou cerca de 20% acima.

18.77. Assim, apesar do equívoco da unidade técnica, mantém-se a conclusão de que houve favorecimento da Construtora Novoambiente Ltda. por parte do recorrente, no exercício da função de pregoeiro do certame em questão, conduta que atenta contra os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e do



juízo objetivo e o objetivo primordial da licitação, de escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

18.78. Recorde-se, aliás, que a Novoambiente também foi favorecida por ter sido habilitada mesmo tendo apresentado documentos vencidos e títulos protestados positivos e tendo deixado de apresentar certidões requeridas, exigências que, embora restritivas, estavam previstas no edital e, por conseguinte, tinham de ser cobradas de todos os licitantes, sem exceções. Assim, a leniência com o prazo de entrega da documentação insere-se em um contexto maior de favorecimento à empresa.

18.79. Alegações (peça 475, p. 12-13 e 32-36):

18.80. O edital do Pregão 71/2009 não exigia a desclassificação de proposta acima do valor estimado, apenas que o pregoeiro avaliasse a aceitabilidade da melhor apresentada.

18.81. O julgamento das condições apresentadas em certame de obra de engenharia não pode ser feito por pessoa sem habilitação técnica (Lei 5.194/1966, art. 7º). A decisão última sobre a aceitabilidade das propostas cabe a quem está técnica e legalmente habilitado e não ao pregoeiro.

18.82. Ao consultar engenheiro especialista acerca do preço final proposto no certame, o recorrente antecipou a verificação da sua aceitabilidade prevista no item 13.2 do edital (peça 290, p. 45). A área técnica respondeu “*ser de tolerância aceitável a proposta apresentada*” (Anexo D da peça 386).

18.83. Laudo pericial da CRO/1 afirma que os projetos descreviam em seus itens serviços insuficientes para sua eficaz conclusão, o que se refletiu em valor estimado deficiente.

18.84. Análise:

18.85. Observe-se que o art. 48 da Lei 8.666/1993 dispõe que:

Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis (...). (Redação dada pela Lei 8.883/1994).

18.86. Porém, figuras exponenciais da doutrina jurídico-administrativa, a exemplo de Marçal Justen Filho, defendem que, à semelhança do art. 43, inc. IV, em que a LL estabelece que compete à comissão de licitações examinar a conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, o art. 48 só autoriza a desclassificação de propostas superiores ao limite estabelecido desde que este esteja de acordo com o preço de mercado.⁷²

18.87. O edital do Pregão 71/2009, em sintonia com a lei, determinava a desclassificação de proposta acima do valor estimado, conforme estabelecido no seguinte dispositivo (peça 290, p. 42):

8.6 Será desclassificada a proposta de preços que apresentar valor unitário, após a fase de lances e ou negociação, superior ao constante do Termo de Referência, salvo por fato superveniente que conclua ser o valor compatível com o do mercado.

18.88. De certa forma, porém, pressupôs que preços superiores ao orçado pela Administração são incompatíveis com o preço de mercado e só franqueou sua aceitação caso demonstrada a incidência de fato posterior que eliminasse essa incompatibilidade.

18.89. Ora, o termo de referência do Pregão 71/2009 definia que o ‘*preço de referência*’ do certame deveria estar ‘*de acordo com a planilha de custo do Projeto Básico*’ (peça 291, p. 1, item 2), a qual fixava o preço dos serviços licitados em R\$ 150.008,05 (peça 291, p. 12-15).

18.90. Vê-se, então, que para que se aceitasse a proposta da Construtora Novoambiente, em valor 20% superior ao do projeto básico, de acordo com o preceito editalício, fazia-se necessário demonstrar sua compatibilidade com o preço de mercado.

18.91. Com esse intuito, o recorrente indica pronunciamento de um oficial do exército que identifica como ‘*engenheiro especialista*’, de 18/12/2009, dirigido ao Chefe da Seção de Apoio às Licitações do IME, que declara ‘*ser de tolerância aceitável a proposta apresentada pela empresa NOVO AMBIENTE LTDA EPP*’, ‘*com fulcro na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Nr 11.768, de 14 de Agosto de 2008)*’ (peça 386, p. 54).

18.92. Recorde-se que, como visto no tópico anterior, a proposta tinha sido apresentada nessa mesma data.

18.93. O recorrente faz alusão, ainda, a laudo pericial da Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar - CRO/1, de 3/2/2011, proferido no âmbito de inquérito policial militar instaurado para apurar possíveis irregularidades em 13 procedimentos licitatórios promovidos pelo IME nos anos de 2008 e 2009 que tiveram como vencedora a Construtora Novoambiente, entre os quais os Pregões 46, 66 e 71/2009 (peça 475, p. 27-31).

⁷² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., São Paulo: Dialética, 2010, p. 647-648.



18.94. Nesse laudo, a CRO/1 declara que (peça 475, p. 30):

- Embora os preços das obras auditadas estejam, em sua maioria, acima dos previstos pelo sistema SINAPI, tais valores estão em concordância com os prévios Projetos Básicos das mesmas. Pois com base nas informações acima, pode-se observar que as obras e serviços executados apresentam padrões de acabamento superiores aos custos de projetos residenciais **de padrão normal de acabamento** calculados no Sistema SINAPI. Além disso, os orçamentos de tais projetos descrevem em seus itens serviços insuficientes para eficaz conclusão dos mesmos.

18.95. É claro que a primeira evidência, uma simples afirmação de que a proposta da Novoambiente era “*de tolerância aceitável*”, por sua generalidade, não serve sequer minimamente de prova de que estivesse de acordo com os preços de mercado.

18.96. A segunda já traz dois fatores que poderiam justificar a discrepância dos preços cobrados em relação aos do sistema oficial: as obras teriam sido executadas com padrão de acabamento superior e seus orçamentos não conteriam itens suficientes para sua eficaz conclusão. Todavia, como se trata de uma mesma justificativa aplicada a 13 processos licitatórios, sem maiores especificações, não é possível concluir se explica, e em qual medida, o preço 20% superior ao de referência cobrado pela Novoambiente.

18.97. Não há dúvida, pois, de que, nem em 2009, à época da licitação, nem depois, levantou-se qualquer evidência consistente de que a proposta de preços da contratada estivesse de acordo com os preços de mercado, como exigido pelo edital.

18.98. Portanto, mesmo sem levar em consideração a aplicação seletiva a seu favor do prazo para apresentação de proposta comercial previsto no edital e a inusitada desconsideração das falhas em sua documentação, a proposta da Construtora Novoambiente deveria ter sido desclassificada por estar acima – e significativamente – do preço de referência da licitação.

18.99. À vista disso, concorda-se, nesta instrução, com as ponderações do Ministro Relator da deliberação contestada, ao afirmar que (peça 449, p. 14):

83. (...) em atenção ao art. 48 da Lei de Licitações, deveria a proposta da empresa Construtora Novoambiente Ltda. ter sido desclassificada por se encontrar em valor significativamente superior ao limite estabelecido em edital, que, após negociação, ainda ficou 20% superior ao estipulado no Edital de Licitação, no quantum de R\$ 180.000,00.

84. Mesmo a área técnica tendo se manifestado favoravelmente ao valor ofertado, não foi demonstrado o fato superveniente que tenha concluído ser o valor compatível com o de mercado, como previsto na cláusula 2.2 do edital da licitação. (...).

85. Veja que, caso outras empresas tivessem conhecimento dos novos preços aceitáveis, poderiam ter tido maior adesão ao certame e a administração obtido uma melhor oferta (...).

87. Entendo estar evidente a intenção do pregoeiro de selecionar a Construtora Novoambiente Ltda. (...).

88. Tal conduta atentou contra os princípios básicos da licitação, mormente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e do julgamento objetivo, bem como feriu o seu objetivo principal, qual seja, escolher a proposta mais vantajosa para a administração pública.

18.100. Alegações (peça 475, p. 13-16 e 51-86):

18.101. O recorrente seguiu fielmente o parecer da assessoria jurídica relativo ao conteúdo dos editais, homologado pelo comandante do IME (Anexo H), que era engenheiro militar. Foi com base nesses controles, prévio e posterior, em que não se apontou qualquer irregularidade, que o recorrente julgou atuar conforme os ditames legais.

18.102. Nenhum dos relatórios das auditorias no IME programadas pela 1ª ICFEx em relação aos exercícios de 2008 e 2009 (Anexo I) apontou impropriedades relevantes em relação a licitações, tampouco indícios de dano ao erário.

18.103. Assim, não se pode exigir que o recorrente, sem experiência ou qualificação suficiente, pudesse perceber qualquer desconformidade na redação das cláusulas editalícias e em seu atuar.

18.104. Análise:

18.105. O recorrente, no exercício de suas atribuições legais e normativas, não estava, em absoluto, vinculado às orientações emanadas da assessoria jurídica, pois, como pontifica a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas:

Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à responsabilização pelo TCU.



Acórdão 1001/2015-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.

18.106. Conforme já se observou acima, se não se julgava qualificado o suficiente para o exercício das funções que lhe foram atribuídas, o recorrente deveria ter-se recusado a assumi-las ou exigido que lhe fosse ministrado, previamente, treinamento adequado. Ao deixar de fazê-lo, assumiu o risco de ser responsabilizado por irregularidades cometidas em razão das lacunas em sua formação.

18.107. O fato de que fiscalizações internas do Exército não tenham identificado irregularidades nas licitações ora analisadas não isentam o recorrente de culpa, diante da demonstração de sua ocorrência por auditoria deste Tribunal. Embora os controles externo e interno atuem em conjunto na fiscalização da aplicação dos recursos federais, inclusive por previsão constitucional (art. 70), isso não significa que o TCU esteja vinculado aos pronunciamentos do controle interno.

18.108. Alegações (peça 475, p. 16-19):

18.109. Requer-se que o TCU, sopesando as circunstâncias do caso concreto e que o recorrente jamais teve contas rejeitadas ou foi apenado em outros processos, exclua a multa aplicada. Caso assim não entenda, que a reduza significativamente.

18.110. Análise:

18.111. Uma vez identificada a prática de irregularidades por agente público, como amplamente demonstrado, quanto ao recorrente, no caso examinado, a lei não defere a este Tribunal a discricionariedade na aplicação das sanções nela cominadas. Portanto, não lhe é facultado excluí-las ou reduzi-las significativamente por mera liberalidade, sem perfazer a devida dosimetria.

Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro, chefe da Seção de Assuntos Jurídicos do IME.

18.112. Alegações (peça 483, p. 1):

18.113. Não houve ilegalidade em face da Lei de Licitações, mas opinião sustentada por interpretação razoável do recorrente, que, à época, não era advogado e não conhecia a jurisprudência do TCU.

18.114. Análise:

18.115. A interpretação do recorrente não pode ser reputada como razoável se não possui supedâneo na lei e na jurisprudência prevalecentes à época dos fatos examinados, como demonstrado nestes autos.

18.116. Quanto ao alegado desconhecimento da jurisprudência, aplicam-se ao recorrente as mesmas observações formuladas acima quanto às alegações similares de falta de qualificação formuladas pelo pregoeiro.

18.117. Alegações (peça 483, p. 2-4):

18.118. Quanto ao achado 8.2 do relatório de auditoria, nunca houve acerto prévio, mas pressão para analisar em tempo escasso. Foi exigido parecer do recorrente no mesmo dia em que o processo foi aberto.

18.119. Quem solicitou o parecer jurídico não foi o general, mas sim o chefe da Seção de Apoio às Licitações do IME (SAL). Assim, a contratação da construtora não decorreu da informação do parecer, pois quem o solicitou tinha ciência dos fatos.

18.120. Diante do parecer, o ordenador de despesas optou discricionariamente pela dispensa de licitação e a despachou, sem a presença do recorrente, com o general, que a ratificou.

18.121. Quando o OD afirmou no processo que o fato incidiu no art. 24, inc. VII, da LL, estava declarando que tinham sido cumpridos os oito dias previstos. Não foram, mas não por culpa do parecer, mas sim da pressa em face do fim do exercício financeiro.

18.122. O parecer não obrigava a dispensar licitação. O administrador podia ter optado por fazer novo certame.

18.123. Quando o recorrente afirmou, no parecer jurídico, que o gestor destinatário do parecer tinha cumprido os oito dias, por que ele não discordou? Devido à proximidade do término do exercício financeiro.

18.124. O recorrente concluiu que incidia o inc. VII do art. 24 da LL porque reproduziu informações verbais e do termo de justificativa de que não tinha havido novas propostas no prazo de oito dias. Errou, porque deixou de verificar na SAL que o pregão tinha sido realizado havia poucos dias.

18.125. Análise:

18.126. Recordando, trata-se do Pregão 46/2009, realizado em 7/12/2009, que visava à contratação da reforma do Rancho do IME, no valor estimado de R\$ 557.438,50 (peça 296, p. 36-37). A Administração recebeu duas propostas de preços, ambas cerca de 30% superiores ao preço orçado. Como as negociações para redução dos preços oferecidos foram infrutíferas, cancelou o certame. Em 11/12/2009, procedeu à abertura de processo de dispensa de licitação (peça 296, p. 49-50).

18.127. No âmbito desse processo, após reconhecimento e ratificação no dia 14/12/2009 (peça 297, p. 45), foi homologada proposta da empresa Novoambiente, no dia 15/12/2009, no valor estimado pela administração, 24,52% abaixo da sua oferta no pregão cancelado (peça 299, p. 28). O contrato foi firmado nesse mesmo dia



(peça 299, p. 30-34). Todavia, no dia seguinte, foi aprovado termo aditivo que elevou esse valor em 25,59%, para R\$ 699.999,87 (peça 299, p. 36-41).

18.128. De acordo com a Lei de Licitações:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

(...)

Art. 48. (...):

(...)

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis. [Incluído pela Lei 9.648/1998].

18.129. No caso, embora entre a sessão em que a licitação foi cancelada, por ausência de propostas com preços compatíveis com os estimados pela Administração, na segunda-feira, 7/12/2009, e o reconhecimento e ratificação da dispensa de licitação em favor da empresa Novoambiente, na segunda-feira seguinte, 14/12/2009, tenham decorrido apenas cinco dias úteis, o recorrente proferiu parecer jurídico em que concluiu que (peça 297, p. 44):

No mérito, processada a licitação, Pregão 46, e tendo sido as respectivas propostas desclassificadas por apresentarem preços manifestamente superiores aos estimados pela entidade requisitante, procedeu o gestor nos termos do disposto do § 3º do artigo 48 da Lei 8.666/93, que preconiza a fixação de prazo de oito dias úteis para apresentação de novas propostas, o que não ocorreu. Desta forma, o referido processo de Dispensa de Licitação incide na hipótese constante no inciso VII do artigo 24 da aludida Lei de Licitações.

18.130. Com base nesse parecer, o ordenador de despesas e o general comandante do IME reconheceram e ratificaram a dispensa de licitação e a contratação da Novoambiente, embora decorridos apenas cinco dias úteis do cancelamento da licitação fracassada (peça 297, p. 45).

18.131. Diante disso, pouco importa se o parecer foi solicitado pelo chefe da seção de apoio às licitações do órgão. O fato de o solicitante ter ou não ciência da falta de cumprimento do prazo legal não isentava o recorrente de registrar essa grave irregularidade, com o devido destaque, em seu parecer. Ao deixar de fazê-lo, tornou-se corresponsável por seu cometimento.

18.132. O prazo para oferecimento de novas propostas após licitação fracassada visa claramente à obtenção do melhor preço para a Administração, antes da necessidade de recorrer à contratação por dispensa, em que essa possibilidade se reduz. A lei não prevê que o cumprimento desse prazo possa ser dispensado devido à proximidade do término do exercício financeiro ou por qualquer outro motivo. Logo, esse fato não serve de escusa para o pronunciamento equivocado do recorrente, que emprestou aparência de legalidade à declaração de dispensa de licitação expedida pelos dirigentes do órgão.

18.133. Enfim, para afastar qualquer dúvida, o próprio recorrente admite que errou ao afirmar que o prazo legal havia sido cumprido, por ter confiado em informações verbais, sem ter tomado o cuidado de verificá-las.

18.134. Anui-se, nesta instrução, por conseguinte, às bem lançadas considerações do Ministro Relator da deliberação contestada sobre a conduta do recorrente (peça 449, p. 15 e 17):

95. Reforço que, apesar de o parecer jurídico não ser vinculativo, a jurisprudência deste Tribunal tem-se firmado pela responsabilidade do emitente, quando se demonstre culpa ou erro grosseiro, como parece ser o presente caso, ante as evidências de restrição à competitividade, em desatendimento a lei de licitações.

96. Essa linha de entendimento (defendida nos Acórdãos 226/2004-Plenário, rel. Min. Adilson Mota; 160/2006-Plenário, rel. Min. Marcos Vilela; 1.491/2007-1ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes; 1.801/2007-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.510/2009-Plenário, rel. Min. Walton Alencar de Rodrigues; entre outros) encontra guarida no Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento do MS 24.631-6/DF, ressaltou que, ainda que a natureza opinativa do parecer jurídico afaste, em regra, a responsabilidade de seu emitente, essa subsiste, caso se demonstre culpa ou erro grosseiro.

(...)

109. Apesar de que a realização da licitação ou dispensa pudesse se tratar de critério de oportunidade e conveniência do administrador em dispensar ou não a realização do certame, como mencionado



pelo parecerista jurídico, caberia a ele, quando questionado sobre a legalidade da dispensa, informar sobre a necessidade de observação do parágrafo terceiro do art. 48 da Lei de Licitações, como disposto no art. 24 da mesma lei.

110. De fato ele conhecia essa necessidade e a registrou em seu parecer, porém, erroneamente, informou, quatro dias após a realização do Pregão Eletrônico 46/2009, que essa condição teria sido atendida, indicando que já teria havido o transcurso de oito dias úteis para a apresentação de novas propostas, prazo esse que não há notícias de que tenha sido concedido às licitantes. (...).

111. Veja-se, portanto, que o Sr. Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro incorreu em erro grosseiro, sendo adequada a proposta de aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica/TCU.

18.135. Ante o exposto, não há motivo para aceder aos pedidos do recorrente de isenção de qualquer responsabilidade ou de diminuição da multa que lhe foi imposta.

CONCLUSÃO

19. Das análises anteriores, conclui-se que, quanto a cada um dos responsáveis:

André Luis Araújo da Silva, pregoeiro e presidente da CPL.

- a) na situação em exame, não ocorre prescrição;
- b) quanto ao Pregão Eletrônico 71/2009, não há qualquer motivo para isentar o recorrente de culpa pela interpretação seletiva do item 8.5 do edital e pela consequente adjudicação dos objetos dos certames a empresa que apresentou documentos em desacordo com o edital, visto que se trata de irregularidades objetivamente demonstráveis;
- c) o recorrente foi condenado por irregularidades na condução de procedimentos licitatórios, que nada têm a ver com diretrizes formuladas acerca dos padrões de execução de obras de engenharia e da utilização de recursos públicos para esse fim;
- d) ao deixar de certificar-se de possuir as qualificações necessárias para o exercício de funções de direção em procedimentos licitatórios, o recorrente assumiu o risco de ser responsabilizado por irregularidades cometidas em razão dessa lacuna na sua formação;
- e) a hierarquia e a disciplina militar não podem servir de escusa para que agentes públicos se abstenham de cumprir a lei;
- f) não se questionam nos autos a qualidade das obras consideradas nem a ocorrência de dano ao erário em sua execução, de modo que são indiferentes para a apreciação do mérito desta TCE os documentos técnicos acerca dessas questões anexados pelo recorrente;
- g) o fato de o recorrente ter contribuído decisivamente, no desempenho de suas funções, para a realização de certames licitatórios eivados por indevidas restrições à competitividade e por veementes indícios de favorecimento a um dos participantes não corresponde ao modelo de conduta que caracteriza a boa-fé objetiva e configura a prática de irregularidades graves;
- h) estava ao alcance da qualificação exigida do recorrente para exercício das funções de direção em procedimentos licitatórios de que foi investido a verificação da irregularidade e ilegalidade das exigências dos itens 9.1, 'i' e 'k', dos editais de licitação questionados, ainda que envolvessem em certa medida a apreciação de questões técnicas;
- i) o fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos ou jurídicos não exime o gestor de ser responsabilizado pela prática de ato irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de efetivar o procedimento administrativo;
- j) no caso do Pregão 71/2009, embora tenha havido equívoco no cômputo do prazo para apresentação de proposta comercial pelas licitantes vencedoras, mantém-se a conclusão de que houve favorecimento à Construtora Novoambiente Ltda. por parte do pregoeiro, em detrimento dos princípios que regem as licitações públicas;
- k) diante da falta de qualquer evidência consistente de que estivesse de acordo com os preços de mercado, como exigido pelo edital do Pregão 71/2009, a proposta de preços da Construtora Novoambiente deveria ter sido desclassificada por estar significativamente acima do preço de referência.

Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro, chefe da Seção de Assuntos Jurídicos do IME.

- a) na situação em exame, não ocorre prescrição;
- b) apesar de o parecer jurídico não ser vinculativo, a jurisprudência deste Tribunal tem-se firmado pela responsabilidade do emitente, quando se demonstre culpa ou erro grosseiro, como no presente caso, em que o recorrente, ao proferir parecer jurídico, não informou os dirigentes do órgão sobre a necessidade de



observação do prazo de oito dias entre o cancelamento da licitação e a declaração de dispensa, exigido no § 3º do art. 48 da Lei de Licitações.

20. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento dos recursos interpostos para que lhes seja denegado provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por André Luis Araújo da Silva e Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro contra o Acórdão 756/2022-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar conhecimento aos recorrentes, ao Procurador-Geral de Justiça Militar, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, ao Juiz-Auditor da 2ª Auditoria da 1ª Circunscrição Judiciária Militar, ao Comando do Exército, ao Instituto Militar de Engenharia, ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército e ao Centro de Controle Interno do Exército da decisão que vier a ser prolatada.”

2. O representante do MP/TCU acompanhou, em essência, a proposta da unidade técnica, apresentando o seguinte parecer (peça 544):

“À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos, em essência, de acordo com as conclusões e com a proposta alvitada pela unidade técnica à peça 542.

No exame sobre o direito de punir e de condenar em débito (item 17, peça 542), deixamos de acompanhar o entendimento de que o despacho de 20/3/2019 (peça 427) interrompeu a contagem do prazo prescricional. Trata-se de ato de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações, e, dessa forma, não interrompe a prescrição conforme expressamente disposto no § 3º do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022.

Por outro lado, há outras ações processuais que interromperam a prescrição à época do referido despacho, podendo-se citar a diligência de 27/5/2017 (peça 411) e as instruções de 20/2/2018 e 3/12/2020 (peças 420 e 435). Sugerimos que tais atos sejam considerados na relação dos eventos interruptivos da prescrição apresentada à peça 542 (item 17.5). Sem o registro de tais documentos, e com a desconsideração do despacho de 20/3/2019, poderia haver o entendimento equivocado de que ocorreu a prescrição intercorrente entre 2/2/2017 e 2/5/2021.

Ressaltamos que os ajustes ora propostos não levam a alterações nos resultados da análise sobre a ocorrência da prescrição, já que não transcorreram cinco anos sem a realização de pelo menos um ato capaz de interromper a contagem do prazo, e a apuração não restou paralisada por mais de três anos sem a prática de ações que evidenciassem o seu regular andamento.”

3. Enfim, houve a juntada do Acórdão 147/2026-TCU-Plenário, que expediu quitação a Marcos Aurelio Feitosa Cordeiro ante o recolhimento da multa que lhe foi aplicada (peça 547).

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por André Luis Araújo da Silva e Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro contra o acórdão 756/2022-Plenário⁷³, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas e aplicou-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

2. A tomada de contas especial (TCE) que deu origem a estes autos foi autuada por força do acórdão 640/2015-Plenário, mediante conversão de processo de auditoria⁷⁴. O objetivo foi apurar irregularidades na condução de processos licitatórios e contratos decorrentes no âmbito do Instituto Militar de Engenharia (IME) e do Departamento de Engenharia e Construção (DEC), especificamente em relação aos pregões eletrônicos 46/2009, 66/2009 e 71/2009.

3. Nesta Corte, André Luis Araújo da Silva, na condição de pregoeiro e presidente da comissão permanente de licitação (CPL), foi condenado por inserir cláusulas restritivas à

⁷³ Relator ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa.

⁷⁴ TC 022.244/2010-7



competitividade nos editais e por favorecer a empresa construtora Novoambiente Ltda. mediante interpretação seletiva de prazos, aceitação de proposta 20% acima do orçamento base e de documentos vencidos e títulos protestados, em desacordo com o edital. Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro, então chefe da seção de assuntos jurídicos, foi apenado por erro grosseiro em parecer jurídico que fundamentou a dispensa de licitação do pregão 46/2009, afirmando indevidamente o cumprimento do prazo legal de oito dias para apresentação de novas propostas.

4. Irresignados, os recorrentes aduzem, em síntese: a) a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória; b) a ausência de qualificação técnica para as funções exercidas e atuação sob estrita obediência hierárquica; c) a inexistência de dano ao erário e a presença de boa-fé; e e) que as falhas apontadas decorreram de interpretações razoáveis diante da urgência do encerramento do exercício financeiro.

5. Após examinar as razões recursais, a unidade de auditoria especializada em recursos (AudRecursos) concluiu que não ocorreu a prescrição e que os argumentos apresentados não são suficientes para alterar a decisão recorrida, propondo o conhecimento e o não provimento do apelo. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) anuiu integralmente à proposta de mérito da unidade especializada, divergindo pontualmente apenas quanto à natureza interruptiva de um despacho processual específico⁷⁵, sugerindo o ajuste dos marcos interruptivos para confirmar a não ocorrência da prescrição intercorrente.

II

6. Feito esse breve resumo dos fatos, passo ao exame do mérito da matéria.

7. De pronto, ratifico o conhecimento dos recursos por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992.

8. Vale registrar que, conquanto Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro tenha promovido o recolhimento integral da multa cominada com fundamento no art. 58 da Lei 8.443/1992, com a consequente expedição da quitação⁷⁶, tal circunstância superveniente não obsta o regular processamento e o exame do seu recurso. Cumpre observar, a propósito, que a referida quitação foi expedida no bojo de processo do tipo “recolhimento administrativo parcelado”, instaurado por iniciativa própria do TCU, sem que o recorrente tenha formulado qualquer renúncia expressa ao direito de recorrer, o que afasta de plano a cogitação de aceitação tácita da deliberação recorrida.

8. De fato, a satisfação da obrigação pecuniária e a quitação dela decorrente operam tão somente no plano do adimplemento da dívida, atestando a regularidade do pagamento efetuado, sem que disso resulte a convalidação do mérito da imputação que ensejou a apenação, tampouco o esvaziamento do objeto recursal. Portanto, entendo que subsiste íntegro o interesse processual do recorrente na apreciação das razões deduzidas, porquanto eventual provimento do apelo repercutiria diretamente na própria subsistência da sanção aplicada, com a possibilidade de restituição dos valores recolhidos. Por tais fundamentos, reitero que se impõe o conhecimento do recurso de Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro, com seu subsequente enfrentamento.

9. Quanto ao mérito, concordo com as propostas coincidentes da AudRecursos e do MPTCU no sentido de negar provimento aos recursos, motivo pelo qual incorporo os fundamentos às minhas razões de decidir.

10. Naquilo que as propostas divergem, acompanho o encaminhamento sugerido pelo MPTCU quanto à análise da prescrição, especificamente para desconsiderar o despacho de 20/3/2019 como marco interruptivo, por se tratar de ato de mero seguimento processual. Assim, incorporo os fundamentos consignados pelo MPTCU às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

11. Inicialmente, afasto a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

12. Ainda que as irregularidades apresentem requisitos típicos de infrações continuadas, a atrair o que dispõe o art. 4º, V, da Resolução-TCU 344/2022, penso que foi acertada a proposta da

⁷⁵ peça 427.

⁷⁶ peças 545-547.



AudTCE de considerar como marcos iniciais da prescrição, em favor dos responsáveis, as datas de abertura dos três procedimentos licitatórios do IME examinados⁷⁷. No caso, tomo marco inicial a data de 7/12/2009, a mais antiga das três.

13. Conforme detalhado na instrução e no parecer ministerial, o curso do prazo foi interrompido por diversos atos processuais, entre eles, a autuação da auditoria objeto do TC 022.244/2010-7, que ocorreu em 19/9/2011, fato que pode ser considerado o primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária e a partir do qual corre o prazo da prescrição intercorrente.

14. Seguiram-se ainda outros marcos, a saber: instrução com proposta de audiências em 9/7/2013; prolação do acórdão 640/2015-Plenário em 25/3/2015; autuação desta TCE em 22/4/2015; instrução em 2/2/2017; diligência em 27/5/2017; instruções em 20/2/2018 e 3/12/2020; parecer de mérito do MPTCU em 2/5/2021; e a prolação da decisão recorrida em 6/4/2022.

15. Assim, não se verificou intervalo superior a cinco anos entre tais eventos, tampouco a ocorrência de prescrição intercorrente, pois não houve paralisação do processo por período superior a três anos após o primeiro marco interruptivo.

16. O recorrente André Luis Araújo da Silva sustenta que afirmação contida no item 54 da instrução de peça 420 o isentaria de responsabilidade. Alega ainda a ocorrência de boa-fé e a ausência de dolo, postulando que sua falta de conhecimento sobre licitações e obras o levou a confiar em pareceres técnicos e jurídicos. Prossegue argumentando que atuou sob estrita obediência hierárquica e que as cláusulas consideradas restritivas (exigência de profissional de segurança do trabalho e visita técnica) seguiram modelos de mercado e orientações de engenheiros.

17. Não assiste razão ao recorrente.

18. A responsabilização perante o TCU não exige a demonstração de dolo. Trata-se de responsabilidade subjetiva, que admite a imputação com base na culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia). Mesmo na ausência de dolo, é possível responsabilizar o agente por conduta culposa, conforme jurisprudência consolidada⁷⁸.

19. Ciente de sua falta de habilitação para o exercício da tarefa de pregoeiro e presidente da CPL, o servidor assumiu os riscos inerentes aos resultados produzidos, ao executá-la sem demandar treinamento prévio⁷⁹. Ademais, a hierarquia militar não justifica a prática de atos ilegais ou o descumprimento de normas claras das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002.

20. Quanto à afirmação da AudTCE contida na instrução de peça 420, item 54, esclareço que a unidade não afirmou, como sugere o recorrente, que o descumprimento das exigências do edital pela empresa não pudesse ser comprovado. Ao contrário, a unidade reconheceu a ocorrência desse descumprimento, entendendo, porém, que ele caracterizava tratamento desigual entre os licitantes e constituía falha de menor gravidade, justamente porque não teria gerado prejuízo efetivo à administração.

20. O que a AudTCE reputou não comprovado não foi esse descumprimento, mas sim a configuração de eventual direcionamento e/ou favorecimento à licitante, conclusão adotada pelo relator *a quo* a partir do seu entendimento sobre os elementos dos autos. São, portanto, duas questões distintas: o descumprimento do edital, tido como comprovado e de menor gravidade pela AudTCE; e o favorecimento, este sim considerado não comprovado pela unidade, mas reconhecido pelo relator *a quo*.

21. Quanto ao mérito das irregularidades, ficou demonstrado o favorecimento à empresa Novoambiente Ltda. no pregão 71/2009. O recorrente, atuando como pregoeiro, adotou tratamento não isonômico: desclassificou as primeiras colocadas por suposto atraso de 25 e 27 horas na entrega de documentos, enquanto concedeu 96 horas à empresa que sagrou-se vencedora (com base no item 8.5 do edital). Além disso, aceitou proposta da Novoambiente Ltda. com valor 20% acima do orçamento

⁷⁷ Em 7/12/2009 (pregão eletrônico 46/2009), em 8/12/2009 (pregão eletrônico 66/2009) e em 10/12/2009 (pregão eletrônico 71/2009).

⁷⁸ P.ex. acórdão 7936/2018-2ª Câmara, relator ministro-substituto Augusto Sherman.

⁷⁹ Acórdão 1174/2016-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo.



base sem qualquer demonstração de compatibilidade com os preços de mercado, violando o dever de selecionar a proposta mais vantajosa. Caso tivessem ciência da admissibilidade de valor majorado em 20%, outras empresas poderiam ter participado do certame e formulado oferta melhor que a vencedora.

22. Soma-se a isso a aceitação de documentos vencidos e títulos protestados positivos e a falta de apresentação de certidões exigidas pelo edital do certame em questão, pela empresa vencedora, requisitos estes que, embora tenham sido considerados indevidos e restritivos, teriam de ser demandados, igualmente, de todos os licitantes, pois inscritos no edital.

23. Nos pregões eletrônicos 46/2009 e 71/2009, embora não tenha havido a desclassificação arbitrária de licitantes com base no item 8.5 do edital, a Construtora Novoambiente Ltda. também se sagrou vencedora a despeito de ter cometido as mesmas falhas quanto à documentação exigida no edital.

24. O argumento acerca da realização de perícia pelo controle interno da 1ª Região Militar também não merece acolhida. Segundo aquela perícia, as obras e serviços objeto da presente TCE apresentaram altos padrões de acabamento, apesar das insuficiências descritivas nos projetos básicos.

25. As insuficiências descritivas no projeto básico foram verificadas no pregão 46/2009, que visava à contratação da reforma do rancho do IME. Após o recebimento de duas propostas com preços cerca de 30% superiores aos de mercado e infrutíferas as negociações para redução dos preços, o certame foi cancelado, procedendo-se a um processo de dispensa de licitação, no qual, apesar de ter sido contratada a construtora Novoambiente Ltda. com proposta 25,52% abaixo do valor orçado, no dia seguinte à assinatura do contrato foi firmado aditivo que majorou esse valor em 25,59%, levando a um valor final de R\$ 699.999,87, superior ao valor estimado de R\$ 557.348,50.

26. Considerando que o projeto básico da reforma do rancho estava em aprimoramento desde a sua entrega, a dispensa de licitação foi feita para o objeto que sabidamente era diferente em muitos aspectos daquele que fora licitado por meio do pregão fracassado. Como pontuou a AudRecursos, é “provável que se, em vez de dispensa, fosse realizado novo certame licitatório, com base na versão aprimorada do projeto, com o devido ajuste de preço, outras empresas poderiam ter-se interessado e talvez outra tivesse sido contratada”.

27. Portanto, não se questiona nos autos eventual prejuízo à qualidade da obra considerada devido à inadequação do seu projeto original, mas a forma de condução do procedimento de contratação.

28. O recorrente alega boa-fé em sua conduta, a qual teria sido demonstrada por ter encaminhado e-mail à SecexDefesa, possibilitando sua citação e por ter concordado com a análise técnica do Tribunal. Porém, o mero envio de comunicação digital, além de não abonar sua conduta, sequer foi decisivo para que fosse ouvido em audiência. Lembrando que acabaria por ser notificado, de um modo ou de outro, por edital, como facultado pela legislação pertinente. Já o fato de ter concordado com parte da análise do Tribunal, apenas reforça a correção dos fundamentos utilizados para a sua condenação.

29. Rememoro que o conceito de boa-fé objetiva adotado nesta Corte analisa não o estado de consciência do agente quando da realização do ato administrativo, mas a adequação dessa conduta ao padrão esperado, que definitivamente não foi atendido por André Luis Araújo da Silva, que atuou decisivamente na realização de certames licitatórios eivados de restrições à competitividade e de indícios de favorecimento a um dos participantes.

30. Em relação às exigências desnecessárias, destaco que, na realização de obras que tinham natureza simples e comum (reparação, manutenção e adaptação do rancho, da fachada e do laboratório de hidráulica do IME) não era requerido que as licitantes possuíssem em seu quadro engenheiro ou técnico em segurança do trabalho. O pronunciamento dos profissionais mencionados pelo recorrente não estava de acordo com a legislação vigente NR-4⁸⁰.

⁸⁰ peça 11, p. 37.



31. Em relação à declaração formal sobre o pleno conhecimento das condições de execução do objeto em lugar da realização de visita técnica, trata-se de possibilidade presente no art. 30, III da Lei 8.666/1993, desde a sua edição e já presente na jurisprudência do TCU à época dos pregões dos quais trata esta TCE.

32. Quanto à falta de contestação de exigências restritivas pelo controle interno ou por outras instâncias, o fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos ou jurídicos não exime o gestor de ser responsabilizado pela prática de ato irregular, conforme a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas.

33. Diante das premissas expostas, deve ser improvido o recurso apresentado por André Luis Araújo da Silva.

34. O recorrente Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro alega que seu parecer, o qual serviu de fundamento para ratificar a contratação por dispensa após o cancelamento do pregão 46/2009, não era vinculativo e que o erro cometido – afirmar que o prazo de oito dias para novas propostas fora cumprido quando na verdade cumpriu-se o prazo de apenas cinco dias – decorreu da falta de tempo e da confiança em informações verbais. Sustenta que sua interpretação era razoável diante da urgência do final do exercício financeiro.

35. Todavia, as alegações não procedem.

36. O recorrente incorreu em erro grosseiro. A jurisprudência deste Tribunal e do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631-6/DF) firma a responsabilidade do parecerista quando se demonstra culpa ou erro crasso. Ao atestar o cumprimento de um prazo legal (art. 48, §3º da Lei 8.666/93) que, em termos fáticos, não ocorreu, o parecerista emprestou uma falsa aparência de legalidade à dispensa de licitação do pregão 46/2009, induzindo o ordenador de despesas ao erro.

37. A urgência administrativa ou a confiança em informações verbais não eximem o profissional do direito do dever de conferir a conformidade dos atos processuais com a lei. O erro em questão era facilmente verificável pela simples contagem de dias úteis entre a sessão da licitação e a data do parecer.

38. Embora, entre a sessão em que a licitação foi cancelada por ausência de propostas com preços compatíveis com os estimados pela administração, na segunda-feira, 7/12/2009, e o reconhecimento e ratificação da dispensa de licitação em favor da empresa Novoambiente, na segunda-feira seguinte, 14/12/2009, tenham decorrido apenas cinco dias úteis, o recorrente proferiu parecer jurídico afirmando o cumprimento do prazo de oito dias úteis para apresentação de novas propostas, aludindo, à época, o art. 48, § 3º da Lei 8.666/93.

39. Desse modo, deve ser igualmente improvido o recurso de Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro.

40. Por fim, registro que as demais alegações recursais foram suficientemente analisadas pela AudRecursos. Logo, por dever de síntese e objetividade processual, remeto à instrução reproduzida no relatório que compõe esta decisão.

41. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1552/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.431/2015-9.

1.1. Apenso: 022.557/2025-.3

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

3.1. Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; Construtora Novoambiente Ltda - ME (09.197.775/0001-73).

3.2. Responsáveis: Amir Elias Abdalla Kurban (499.073.287-15); André Luís Araujo da Silva (168.619.038-76); Claudio Vinicius Costa Rodrigues (808.820.997-87); Emilio Carlos Acocella (934.370.138-15); Francisco Jose D Almeida Diogo (499.140.737-00); Jose Renato Moreira da Silva de Oliveira (907.711.097-68); Marcos Aurelio Feitosa Cordeiro (893.832.227-00).

3.3. Recorrentes: André Luís Araujo da Silva (168.619.038-76); Marcos Aurelio Feitosa Cordeiro (893.832.227-00).

4. Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Instituto Militar de Engenharia.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que apreciam Recursos de Reconsideração interpostos por André Luís Araújo da Silva e por Marcos Aurélio Feitosa Cordeiro contra o Acórdão 756/2022-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285, **caput** e § 2º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos presentes recursos de reconsideração e, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e aos demais interessados, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1552-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ODAIR CUNHA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



GRUPO II – CLASSE VII– Plenário

TC 005.291/2021-6 [Apensos: TC 013.898/2021-3, TC 040.590/2018-6, TC 028.926/2022-6].

Natureza: Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.

Interessados: Banco do Brasil S.A e Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: Caroline Scopel Cecatto (64.878/OAB-RS) e outros.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. ACÓRDÃO 56/2021 – PLENÁRIO. IRREGULARIDADE DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E SUAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS CONTROLADAS, REALIZADOS POR MEIO DA EMISSÃO DIRETA DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA. DETERMINAÇÃO PARA A APRESENTAÇÃO DOS CRONOGRAMAS DE DEVOLUÇÃO, À UNIÃO, DOS VALORES RECEBIDOS PELOS BANCOS PÚBLICOS. ADEQUAÇÃO DOS CRONOGRAMAS APRESENTADOS. PEDIDO DE REPACTUAÇÃO DO CRONOGRAMA PELO BANCO DO BRASIL. ANUÊNCIA DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. INEXISTÊNCIA DE OBJEÇÃO AO PEDIDO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório abaixo transcrita manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal⁸¹, que teve a concordância do corpo diretivo daquela unidade especializada⁸².

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de acompanhamento autuado para verificar o cumprimento dos cronogramas de devolução, à União, dos valores recebidos por instituições financeiras federais controladas, em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal, em atenção às deliberações proferidas por este Tribunal, em especial o item 9.3.1 do Acórdão 2.041/2022-TCU-Plenário.

2. Nesta oportunidade, examinam-se os expedientes constantes das peças 242 e 243. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Ofício SEI 1733/2026/MF, de 14/1/2026, encaminhou pedido do Banco do Brasil S.A. (BB) para alterar as quatro parcelas vincendas do cronograma de devolução do Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD) 997/PGFN/CAF/2012.

3. O pedido do BB não altera o valor total remanescente de R\$ 4,1 bilhões nem o termo final de julho de 2029. Contudo, reduz substancialmente os pagamentos de 2026 e 2027 e concentra a diferença na última parcela, conforme quadro a seguir:

5 ^a	Jul/2026	R\$ 1,0 bi	R\$ 0,1 bi	- R\$ 0,9 bi
6 ^a	Jul/2027	R\$ 1,0 bi	R\$ 0,1 bi	- R\$ 0,9 bi
7 ^a	Jul/2028	R\$ 1,0 bi	R\$ 1,0 bi	R\$ 0,0 bi
8 ^a	Jul/2029	R\$ 1,1 bi	R\$ 2,9 bi	+ R\$ 1,8 bi
Total vincendo (2026–2029)		R\$ 4,1 bi	R\$ 4,1 bi	R\$ 0,0 bi

II. HISTÓRICO

4. O Acórdão 56/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Sr. Ministro Aroldo Cedraz, considerou irregulares operações de crédito realizadas entre a União e instituições financeiras federais mediante emissão direta de títulos da dívida pública federal, por afronta aos arts. 2º, 3º, 4º, 11, parágrafo 2º, e 13 da Lei 4.320/1964, aos arts. 32, parágrafo 1º, inciso II, e 36 da Lei Complementar 101/2000 e ao art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal.

⁸¹ Peça 245.

⁸² Peças 246 e 247.



5. Na mesma deliberação, foi fixado prazo para que o então Ministério da Economia, em conjunto com as instituições financeiras federais, apresentasse cronograma detalhado de devolução dos valores recebidos, ‘de forma a viabilizar a redução do saldo da dívida pública mobiliária federal e do montante projetado de subsídios creditícios’, preservando-se, em todo caso, a segurança jurídica dos empréstimos concedidos a terceiros e o aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais.

6. Posteriormente, o Acórdão 2.041/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Sr. Ministro Jorge Oliveira, tornou sem efeito os subitens 9.1 a 9.5 do Acórdão 3.162/2021-TCU-Plenário e determinou o encaminhamento de cronogramas revisados, com vistas a viabilizar a devolução dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal, preservando-se o atendimento aos critérios de regulação do sistema bancário.

7. A unidade técnica, ao examinar os cronogramas revisados, chegou a propor a inadequação do cronograma do Banco do Brasil, por entender que a instituição continuava pretendendo sujeitar a devolução dos recursos irregularmente recebidos ao retorno dos empréstimos efetuados, sem demonstrar que tal exigência seria necessária ao atendimento dos critérios de regulação sistêmica e prudencial do sistema financeiro nacional.

8. O Plenário, contudo, por meio do Acórdão 2.446/2023-TCU-Plenário, também de relatoria do Sr. Ministro Aroldo Cedraz, considerou adequado o cronograma apresentado pelo Banco do Brasil, tendo em vista a preservação da segurança jurídica quanto ao aumento do capital/patrimônio de referência do banco e considerando que os recursos decorrentes do IHCD lastrearam operações de financiamento rural no âmbito do Plano Safra.

9. O mesmo Acórdão 2.446/2023-TCU-Plenário considerou adequado novo cronograma apresentado pelo BNDES em outubro de 2023, em substituição ao apresentado em 2022, tendo em vista a necessidade de atendimento ao Índice de Caixa Mínimo (ICM) e demais critérios de regulação e segurança do sistema bancário.

10. Em 2024, o Plenário, por meio do Acórdão 1.785/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Sr. Ministro Aroldo Cedraz, também considerou adequado novo cronograma apresentado pela Caixa Econômica Federal, divergindo da unidade técnica e valorizando as condições patrimoniais e operacionais específicas daquela instituição, inclusive informações adicionais relativas a índices de capital e demais condições regulatórias.

11. Já em 2025, o Acórdão 1.631/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Sr. Ministro Aroldo Cedraz, não conheceu de petição/consulta formulada pela AGU/STN sobre procedimentos de cobrança e considerou, até aquele momento, cumprida a determinação contida no item 9.3.1 do Acórdão 2.041/2022-TCU-Plenário, mantendo o acompanhamento até a integral devolução dos recursos.

12. Segundo a peça 243, o BB pagou as quatro primeiras parcelas do cronograma vigente: R\$ 1,0 bilhão em 28/7/2022, 27/7/2023, 29/7/2024 e 29/7/2025. Restam, portanto, as parcelas de julho de 2026, 2027, 2028 e 2029.

13. No expediente ora examinado, o BB sustenta que, em 2025, foi impactado por fatores conjunturais que reduziram significativamente o lucro e as expectativas de lucro, com destaque para o aumento da inadimplência no agronegócio e para os efeitos da Resolução CMN 4.966/2021, que alterou o modelo de provisionamento de perdas de crédito.

14. O Banco acrescenta que adotou medidas para reforçar seus índices de capital, mencionando a redução do *payout* para 2025, de um intervalo entre 40% e 45% para o teto de 30%. Alega, ainda, que a repactuação seria necessária para reforçar sua estrutura de capital, manter suas estratégias operacionais e contribuir para a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional.

15. A STN, por sua vez, informa não opor óbice à repactuação pretendida caso esta Corte considere razoáveis e adequados os argumentos apresentados pelo Banco do Brasil, uma vez que continuaria havendo pagamentos anuais e o diferimento não afetaria de forma relevante a estratégia fiscal do Tesouro Nacional.

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Delimitação do exame

16. O exame ora realizado não reabre, em abstrato, a adequação do cronograma do Banco do Brasil aprovado pelo Acórdão 2.446/2023-TCU-Plenário. A questão específica é outra: verificar se os elementos supervenientes apresentados nas peças 242 e 243, complementados por informações públicas recentes, demonstram que a manutenção do cronograma vigente compromete critérios obrigatórios de regulação prudencial ou torna necessária a concentração de R\$ 1,8 bilhão adicional na parcela de 2029.

17. Também não se nega que a devolução do IHCD impacte a estrutura de capital do BB. Esse impacto é inerente à própria natureza do instrumento, reconhecida no processo desde a avaliação do cronograma original. O ponto decisivo, para fins de controle externo, é saber se o impacto marginal das parcelas de 2026 e 2027 justifica alterar cronograma já considerado adequado por este Tribunal.



18. Assim, a pergunta técnica não é se o BB teria vantagem gerencial ao reter capital por mais tempo. A pergunta relevante é se a instituição demonstrou que pagar R\$ 1,0 bilhão em julho de 2026 e R\$ 1,0 bilhão em julho de 2027, em vez de R\$ 0,1 bilhão em cada ano, comprometeria o atendimento dos limites prudenciais obrigatórios ou acionaria risco concreto, atual e suficientemente evidenciado.

III.2. Insuficiência probatória das peças 242 e 243

19. As razões apresentadas pelo BB são plausíveis como sinais de pressão sobre resultado, crédito e capital. O pedido menciona redução de lucro, aumento de inadimplência no agronegócio, efeitos da Resolução CMN 4.966/2021, reforço dos índices de capital, redução do *payout* e precedentes de repactuação envolvendo BNDES e Caixa.

20. Todavia, as peças 242 e 243 não trazem demonstração quantitativa suficiente para sustentar a alteração pretendida. Não há comparativo entre índices prudenciais projetados com o cronograma vigente e com o cronograma proposto; tampouco se apresentam margens projetadas em relação aos mínimos regulatórios, limites internos, plano de contingência, cenários adversos ou premissas de carteira e provisão.

21. Também não há segregação do efeito atribuído a cada fator alegado. O expediente não quantifica quanto da pressão sobre capital decorreria da inadimplência no agronegócio, da Resolução CMN 4.966/2021, de alterações de Ativos Ponderados pelo Risco (RWA), da distribuição de resultados ou especificamente da manutenção da parcela de R\$ 1,0 bilhão em 2026.

22. Essa lacuna é relevante porque o pedido não posterga montante marginal. Embora o total remanescente permaneça em R\$ 4,1 bilhões, a proposta reduz os pagamentos de 2026 e 2027 em R\$ 1,8 bilhão, transferindo integralmente esse montante para 2029. Trata-se, portanto, de diferimento material na efetividade temporal da recomposição de recursos cuja devolução foi determinada em processo de controle.

23. A manifestação da STN não supre essa lacuna. O Ofício SEI 1733/2026/MF afirma não haver óbice caso o TCU entenda razoáveis e adequados os argumentos do BB. A Secretaria não afirma, de modo demonstrado, que o cronograma vigente comprometa índices prudenciais obrigatórios, nem apresenta avaliação independente de necessidade, proporcionalidade ou menor onerosidade da alternativa proposta.

24. A ausência de impacto relevante sobre a estratégia fiscal do Tesouro Nacional, embora seja informação pertinente, não decide a questão. O processo não trata apenas de materialidade macrofiscal frente ao estoque da dívida pública, mas de cumprimento tempestivo de cronograma fixado para corrigir operações consideradas irregulares por este Tribunal.

III.3. Informações públicas do 1º trimestre de 2026

25. Como o pedido foi formulado antes da divulgação dos resultados do primeiro trimestre de 2026, e considerando que a parcela seguinte vence em julho de 2026, é adequado incorporar ao exame os dados públicos mais recentes do BB, constantes dos documentos divulgados para o 1T26.

26. Esses dados confirmam que houve deterioração relevante em indicadores de resultado e crédito. No 1T26, o lucro líquido ajustado foi de R\$ 3,431 bilhões, queda de 53,5% em relação ao 1T25 e de 40,2% em relação ao 4T25. O custo do crédito atingiu R\$ 18,865 bilhões, alta de 85,8% em relação ao 1T25 e de 5,0% frente ao 4T25. A inadimplência acima de 90 dias encerrou o período em 5,05%, ante 3,63% em março de 2025 e 5,17% em dezembro de 2025.

27. Esses números não devem ser desconsiderados. Eles mostram que o pedido do BB se insere em contexto efetivo de piora de resultado e de risco de crédito, especialmente relevante diante do peso do agronegócio na carteira da instituição.

28. Entretanto, os mesmos dados públicos do 1T26 não demonstram proximidade dos limites prudenciais obrigatórios. Em 31/3/2026, o BB divulgou os seguintes indicadores regulatórios:

Índice de Capital Principal	8,00%	11,59%	3,59 p.p.
Índice de Capital Nível I	9,50%	13,59%	4,09 p.p.
Índice de Basileia	11,50%	14,23%	2,73 p.p.

29. O BB também divulgou, no conglomerado prudencial, Patrimônio de Referência de R\$ 195,560 bilhões, Capital Principal de R\$ 159,267 bilhões, Nível I de R\$ 186,759 bilhões, instrumento elegível a Capital Principal de R\$ 4,1 bilhões e RWA de R\$ 1.374,409 bilhões.

30. Em conta estática e apenas aproximativa, a diferença de R\$ 0,9 bilhão entre a parcela vigente de 2026 e a parcela proposta pelo BB equivale a cerca de 0,065 ponto percentual do RWA divulgado para 31/3/2026. O diferimento agregado de R\$ 1,8 bilhão em 2026 e 2027 equivale a cerca de 0,131 ponto percentual do mesmo RWA.



31. Essa conta estática não substitui projeções internas de capital, nem permite afirmar que a devolução não produzirá qualquer efeito dinâmico sobre a gestão prudencial do BB. Ela é, contudo, suficiente para demonstrar que o pedido não pode ser deferido apenas com base na narrativa de reforço de capital. Diante de folgas públicas de 3,59 p.p. em Capital Principal, 4,09 p.p. em Nível I e 2,73 p.p. em Basileia, caberia ao requerente demonstrar por que o alívio de aproximadamente 0,065 p.p. em 2026 seria indispensável.

32. O material constante dos autos não apresenta essa ponte quantitativa. A piora do lucro, do custo do crédito e da inadimplência pode justificar atenção supervisória e prudência gerencial, mas não demonstra, por si só, que o cronograma aprovado pelo TCU leve ao descumprimento de limites obrigatórios ou ao acionamento concreto de mecanismos de contingência.

III.4. Distinção em relação aos precedentes do BNDES e da Caixa

33. Os precedentes de BNDES e Caixa não podem ser ignorados. O Plenário já admitiu que mudanças de contexto podem justificar nova avaliação de cronogramas, desde que preservadas as premissas do Acórdão 56/2021-TCU-Plenário e do Acórdão 2.041/2022-TCU-Plenário.

34. No caso do BNDES, o Acórdão 2.446/2023-TCU-Plenário acolheu novo cronograma considerando, entre outros elementos, a necessidade de atendimento ao Índice de Caixa Mínimo e demais critérios de regulação e segurança do sistema bancário. O voto condutor registrou efeitos práticos associados a eventual desembolso imediato de R\$ 24,07 bilhões e a possibilidade de extrapolação do valor mínimo estabelecido para o ICM.

35. No caso da Caixa, o Acórdão 1.785/2024-TCU-Plenário divergiu da unidade técnica após valorar esclarecimentos adicionais prestados pela instituição, inclusive sobre índices de capital, normas novas, plano de contingência, plano de recuperação e condições específicas de operação.

36. O pedido atual do BB não apresenta demonstração equivalente. As peças 242 e 243 não trazem projeções comparativas, não indicam proximidade de acionamento de plano de contingência, não demonstram violação de limite prudencial obrigatório, nem quantificam a relação entre a parcela de 2026 e eventual risco regulatório concreto.

37. Também é preciso diferenciar o fundamento que levou o Tribunal a considerar adequado o cronograma original do BB em 2023. Naquele momento, o Plenário ponderou a segurança jurídica relacionada ao capital/patrimônio de referência do banco, o lastro dos recursos em operações do Plano Safra, a necessidade de autorização do Banco Central e a manutenção do cronograma de oito parcelas. Esse precedente não equivale à autorização para nova redução das parcelas intermediárias sempre que houver deterioração conjuntural de resultado.

38. Em verdade, o próprio histórico do processo recomenda cautela. A unidade técnica já havia apontado, em momentos anteriores, que limites internos, preferências gerenciais, manutenção de políticas institucionais e preservação de lucro não devem se sobrepor automaticamente à determinação de devolução dos recursos irregularmente recebidos. O controle deve preservar a higidez bancária, mas sem transformar qualquer pressão de capital em fundamento suficiente para retardar a recomposição devida à União.

III.5. Concentração do risco em 2029 e efetividade temporal da decisão

39. A proposta do BB mantém pagamentos anuais e conserva o termo final de julho de 2029, o que reduz sua intensidade quando comparada a uma prorrogação para exercícios posteriores. Ainda assim, o desenho proposto concentra R\$ 2,9 bilhões na última parcela, multiplicando por aproximadamente 2,6 vezes o valor originalmente previsto para 2029.

40. Essa concentração cria risco adicional para a efetividade do acompanhamento. Caso o contexto de 2029 seja adverso, a parcela final de R\$ 2,9 bilhões poderá tornar-se novo ponto de pressão para repactuação. A experiência dos autos demonstra que pedidos sucessivos de alteração de cronograma não são hipótese remota.

41. A devolução mais célere não é valor absoluto, pois deve conviver com segurança jurídica, estabilidade bancária e critérios de regulação prudencial. Contudo, uma vez aprovado cronograma específico pelo TCU, sua alteração demanda demonstração objetiva de necessidade. Sem essa demonstração, o diferimento reduz a eficácia temporal da solução adotada pelo Tribunal e enfraquece a previsibilidade dos cronogramas de devolução.

IV. CONCLUSÃO

42. O pedido do Banco do Brasil deve ser negado.

43. As peças 242 e 243 apresentam argumentos plausíveis sobre piora do resultado, aumento de inadimplência no agronegócio, efeitos da Resolução CMN 4.966/2021 e conveniência de reforço de capital. Contudo, não demonstram quantitativamente que o pagamento de R\$ 1,0 bilhão em julho de 2026 e de R\$ 1,0



bilhão em julho de 2027 comprometeria limites prudenciais obrigatórios ou acionaria risco concreto de contingência.

44. Os dados públicos do 1T26 reforçam a necessidade de uma resposta calibrada. Eles confirmam deterioração relevante do lucro líquido ajustado, do custo do crédito e da inadimplência, mas também mostram que os índices de Capital Principal, Capital Nível I e Basileia permaneciam acima dos respectivos mínimos regulatórios divulgados. O efeito estático da diferença de R\$ 0,9 bilhão em 2026 corresponde a cerca de 0,065 ponto percentual do RWA de 31/3/2026.

45. A manifestação da STN é condicional e fiscal, não uma validação técnica completa da indispensabilidade prudencial do pedido. Os precedentes do BNDES e da Caixa demonstram que repactuações podem ser admitidas em circunstâncias específicas, mas não dispensam a comprovação objetiva da necessidade do novo cronograma.

46. Por fim, a concentração de R\$ 2,9 bilhões em 2029 aumentaria o risco de nova repactuação futura e reduziria a efetividade temporal da decisão de controle, sem lastro probatório suficiente para justificar o diferimento de R\$ 1,8 bilhão em 2026 e 2027.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer dos expedientes constantes das peças 242 e 243 como pedido incidental formulado no âmbito do presente acompanhamento;
- b) negar o pedido do Banco do Brasil S.A. de alteração do cronograma de devolução do IHCD União aprovado pelo Acórdão 2.446/2023-TCU-Plenário, mantendo-se as parcelas vincendas de R\$ 1,0 bilhão em julho de 2026, R\$ 1,0 bilhão em julho de 2027, R\$ 1,0 bilhão em julho de 2028 e R\$ 1,1 bilhão em julho de 2029;
- c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada desta instrução, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A.; e
- d) restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal para prosseguimento do acompanhamento do cumprimento dos cronogramas pactuados, até a integral devolução dos recursos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do exame de pedido do Banco do Brasil S.A. (BB) realizado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e encaminhado a esta Corte acerca de alteração em parcelas vincendas do cronograma de devolução do Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD) 997/PGFN/CAF/2012.

2. A requisição será analisada no presente acompanhamento, processo autuado, inicialmente, para dar cumprimento ao item 9.4. do acórdão 56/2021-Plenário⁸³ e, posteriormente, para acompanhar o cronograma de devolução, à União, dos valores recebidos pelas instituições financeiras federais sob a forma de operações de emissão direta de títulos da dívida pública.

3. As operações de crédito realizadas entre a União e instituições financeiras federais mediante emissão direta de títulos da dívida pública federal foram consideradas irregulares. Em consequência, determinou-se à STN que se abstinhasse de promover emissões diretas de títulos da dívida pública em favor das instituições financeiras federais, ressalvadas as destinadas ao Banco Central do Brasil e às demais situações expressamente previstas em lei.

4. Na deliberação desta Corte, além de firmar o entendimento acerca do mérito, descrito no parágrafo precedente, foi fixado prazo para que o antigo Ministério da Economia, em conjunto com as instituições financeiras federais, apresentasse a esta Corte cronograma detalhado de devolução, à União, dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal.

5. O cronograma, cuja alteração é o objeto deste pedido, foi considerado adequado pelo acórdão 2446/2023-Plenário⁸⁴:

⁸³ Deliberação relatada pelo ministro Aroldo Cedraz no âmbito de representação do Ministério Público junto a esta Corte.

⁸⁴ Relator ministro Aroldo Cedraz.



9.5. **considerar adequado** o cronograma apresentado pelo Banco do Brasil, tendo em vista a preservação da segurança jurídica quanto ao aumento do capital/patrimônio de referência do banco e considerando que os recursos decorrentes da celebração de Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD) lastrearam operações de financiamento rural no âmbito do Plano Safra; (destaque acrescido)

6. Sobre o histórico, ainda é importante pontuar fatos, já trazidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), que decorrem da sistemática processual desta Corte e que, a meu ver, devem ser considerados no juízo de mérito.

7. Observo que esta Corte adotou as premissas descritas na parte dispositiva transcrita acima, bem como nos votos dos acórdãos 2446/2023-Plenário e 2175/2022-Plenário, que, portanto, devem ser consideradas no exame.

8. Anoto que, de acordo com a unidade instrutiva⁸⁵, o BB pagou as quatro primeiras parcelas de R\$ 1 bilhão do cronograma vigente: 28/7/2022, 27/7/2023, 29/7/2024 e 29/7/2025. Restam, portanto, as parcelas de julho de 2026, 2027, 2028 e 2029.

9. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) manifestou-se no sentido de não apresentar objeções à repactuação solicitada, pois os pagamentos anuais seriam mantidos e o diferimento proposto não causaria impacto relevante na estratégia fiscal do Tesouro Nacional, desde que esta Corte considere razoáveis e adequados os argumentos apresentados pelo Banco do Brasil.

10. O BB, por sua vez argumenta que o IHCD 997/PGFN/CAF/2012, denominado no Banco Central do Brasil (BCB) como IHCD União, foi reconhecido pelo BCB como instrumento elegível a capital principal, compondo o patrimônio de referência (PR) do banco, logo, a devolução dos recursos impacta diretamente sua estrutura de capital, o que, ante os argumentos apresentados, exige a repactuação das obrigações de maneira a contribuir com a solidez do PR, a equacionar os instrumentos de dívida de longo prazo e garantir, de forma prudencial, a continuidade das estratégias operacionais da instituição e preservar sua própria solvência.

11. A requisição se justifica, segundo o requerente, pelo contexto macroeconômico e pela alteração da regulação. Durante o exercício de 2025, o BB enfrentou fatores conjunturais adversos, tais como a redução significativa do lucro no primeiro semestre de 2025 e o aumento da inadimplência no agronegócio. Para o horizonte 2026-2028 prevê-se alterações no capital do banco influenciada por aspectos regulatórios relevantes, em especial: a) os impactos da Resolução CMN 4.966/2021, que alterou o modelo de provisionamento de perdas de crédito; b) o faseamento prudencial desses impactos até 2028, nos termos da Resolução CMN 5.199/2024; c) o crescimento dos ativos ponderados pelo risco, em razão da implementação de Basileia III – Fase 2; e d) o aumento de deduções prudenciais associadas à base fiscal, nos termos da Lei 14.467/2022.

12. Tais fatores, em conjunto, exigem medidas para reforçar os índices de capital, algumas já adotadas, como a redução do *payout*⁸⁶ para 2025, de um intervalo entre 40% e 45% para o teto de 30%.

13. Discorre que, na proposta, não há alteração do valor total a ser devolvido pelo BB, nem do termo final da devolução (julho de 2029), o novo cronograma redistribui os valores das parcelas 5ª e 6ª, reduzindo os valores a serem devolvidos em 2026 e 2027, suavizando os impactos sobre os índices de capital nos anos mais próximos e assegurando maior resiliência financeira da instituição sem desrespeitar as premissas do acórdão 56/2021-Plenário, que determinou observância ao cronograma de devolução, que deve preservar a segurança jurídica e o aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais.

14. Destaca, ainda, o histórico de adimplência e cumprimento do cronograma original, bem como cita precedentes de repactuação com outras instituições financeiras federais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF), “devedores” dos maiores valores, que tiveram suas solicitações de repactuação aprovadas pela STN e

⁸⁵ Peça 243.

⁸⁶ Porcentagem do lucro líquido de uma empresa que é distribuída aos seus acionistas na forma de proventos, como dividendos ou juros sobre capital próprio.



ratificadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁸⁷, o que reforça a viabilidade e os benefícios da medida.

15. A AudFiscal, em pareceres uníssomos, opina pela rejeição do pedido, pois os argumentos apresentados não seriam capazes de comprovar que a alteração do cronograma de devolução impactaria de maneira relevante a estrutura de capital do banco. Relata que, embora haja alegações plausíveis sobre piora do resultado, aumento de inadimplência no agronegócio, efeitos da Resolução CMN 4.966/2021 e conveniência de reforço de capital, não foi demonstrado, quantitativamente, que o pagamento de R\$ 1 bilhão em julho de 2026 e de R\$ 1 bilhão em julho de 2027 comprometeria limites prudenciais obrigatórios ou acionaria risco concreto de contingência.

16. Para a unidade instrutiva, a pergunta técnica “não é se o BB teria vantagem gerencial ao reter capital por mais tempo”, mas “se a instituição demonstrou que pagar R\$ 1,0 bilhão em julho de 2026 e R\$ 1,0 bilhão em julho de 2027, em vez de R\$ 0,1 bilhão em cada ano, comprometeria o atendimento dos limites prudenciais obrigatórios ou acionaria risco concreto, atual e suficientemente evidenciado”.

17. Nesse sentido, discorre que não há comparativo entre os índices prudenciais projetados com o cronograma vigente e com o cronograma proposto, nem são apresentadas margens projetadas em relação aos mínimos regulatórios, limites internos, plano de contingência, cenários adversos ou premissas de carteira e provisão. Além disso, o BB não segrega o impacto atribuído a cada fator alegado, como inadimplência no agronegócio, efeitos da Resolução CMN 4.966/2021, alterações de Ativos Ponderados pelo Risco (RWA), distribuição de resultados ou especificamente da manutenção da parcela de R\$ 1,0 bilhão em 2026.

18. A lacuna, segundo a UT, é relevante porque o pedido não posterga valor marginal, mas reduz os pagamentos de 2026 e 2027 em R\$ 1,8 bilhão, transferindo integralmente para 2029, o que representa um diferimento material na efetividade temporal da recomposição dos recursos.

19. Após desenvolver esforços de cálculo, em conta estática e por aproximação, sobre os ativos ponderados pelo risco (RWA) e comparar três indicadores (índice de capital principal, índice de capital nível I, índice de Basileia) do banco com a exigência regulatória, concluiu que os argumentos do banco podem justificar atenção supervisória e prudência gerencial, mas não demonstra, por si só, que o cronograma aprovado pelo TCU leve ao descumprimento de limites obrigatórios ou ao acionamento concreto de mecanismos de contingência.

20. Em seguida, faz distinção em relação aos precedentes do BNDES e da Caixa, cujas alterações dos cronogramas foram acatadas por esta Corte e destaca que o “controle deve preservar a solidez bancária, mas sem transformar qualquer pressão de capital em fundamento suficiente para retardar a recomposição devida à União”.

21. Por fim, afirma que a concentração dos pagamentos no final de 2029 reduziria a eficácia temporal da solução adotada pelo Tribunal e enfraqueceria a previsibilidade dos cronogramas de devolução.

22. Presente o processo no meu gabinete, o BB apresentou memoriais reforçando planejamento de capital de longo prazo e projeções para antecipar riscos e reforçar a resiliência operacional, destaca impactos nos indicadores financeiros, a melhoria no Índice de Capital Principal (ICP), se acatada a repactuação.

23. Ademais, esclarece que a concentração de valores na parcela final do cronograma é uma reorganização temporal, limitada, compatível com a lógica de pagamentos anuais e alinhada às premissas do acórdão 56/2021-Plenário.

II

24. Feito este breve resumo, passo ao exame do mérito.

25. Percebo que a AudFiscal delimitou a questão de modo que, a partir da existência de um cronograma aprovado pelo TCU, a modificação do perfil de pagamento e eventuais alterações nas parcelas vincendas demandariam demonstração objetiva de que os indicadores e a estrutura de capital

⁸⁷ Acórdão 2446/2023-Plenário, rel. ministro Aroldo Cedraz



do banco pudessem estar submetidos a risco relevante ou perigo de afrontar as exigências regulatórias, ademais, a desestruturação de capital ou risco de não alcançar os indicadores das exigências regulatórias deveriam ter relação de causalidade com a devolução dos recursos.

26. Dessa forma, uma vez não comprovado, pelo banco, o comprometimento ao atendimento dos limites prudenciais obrigatórios ou a existência de risco concreto, não há como acatar a alteração requerida.

27. Com o respeito devido pelo entendimento, divirjo da proposição pelos motivos que passo a expor.

28. Preliminarmente, considero relevante pontuar que, ao editar o acórdão 2446/2023-Plenário, esta corte não aprovou, não homologou nem ratificou os cronogramas de devolução de recursos das instituições financeiras ali mencionadas para o Tesouro Nacional. Fez, na verdade, um juízo de adequação das pactuações e considerou-as adequadas, o que levou em conta os fatores estruturais e conjunturais vigentes e a razoabilidade do horizonte e do perfil das devoluções pactuados entre as partes em cumprimento ao entendimento firmado por esta Corte no item 9.2. do acórdão 56/2021-Plenário.

29. A limitação material que se pretende impor para a repactuação do acordo não tem respaldo nas deliberações já proferidas por esta Corte sobre o tema.

30. A repactuação contribui para a manutenção de relações equilibradas na devolução sustentável dos recursos pelas entidades à União e pode ter origem em eventos desequilibrantes dos termos originais do acordo. Não se pode limitar os fatores econômicos, legais, operacionais ou outros eventos que impactem as condições originalmente pactuadas sem expressa previsão.

31. As condições definidas pela unidade instrutiva constituem motivo irrefutável para a repactuação, todavia não são as únicas a autorizar eventual reequilíbrio e manutenção da devolução equilibrada e sem maiores dificuldades que prejudiquem a atividade rotineira das entidades financeiras federais.

32. Nesse sentido, é pertinente recorrer à reflexão exposta pelo ministro Jorge de Oliveira no julgamento dos embargos de declaração do acórdão 2175/2022-Plenário e as considerações do ministro Aroldo Cedraz no voto do acórdão 2446/2023-Plenário, decisões que devem conduzir as avaliações subsequentes.

33. Definiu o ministro Jorge de Oliveira, com propriedade, as balizas norteadoras da elaboração dos cronogramas de devolução pelas entidades financeiras federais, quais sejam:

a) segurança jurídica dos contratos em vigor em relação a terceiros, isto é, aos tomadores de financiamentos: contratos esses que deveriam ser mantidos em suas condições originais, sem se cogitar repactuação decorrente da ação do TCU; e

b) garantia de manutenção de atendimento, pelos bancos federais, de critérios de regulação sistêmica e prudencial do sistema bancário: o atendimento à determinação não deveria se dar de forma a comprometer a solidez financeira das instituições bancárias.

34. No voto do acórdão 2446/2023-Plenário, o ministro Aroldo Cedraz, alinhado às premissas estabelecidas, justificou a aprovação da proposta do Banco do Brasil, divergindo, da unidade especializada desta Corte, que já defendia a rejeição do cronograma do BB.

35. As balizas definidas que, no caso, equivalem a princípios, orientaram a decisão adotada. A segurança jurídica na aprovação do cronograma de devolução foi preservada, em específico, ao se reconhecer que a dívida do banco com o Tesouro totalizava o montante de R\$ 8,21 bilhões (terceiro trimestre de 2021) e os recursos decorrentes da celebração de Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD) foram destinados ao financiamento agropecuário, lastro para cerca de 13 mil operações de crédito.

36. No mesmo voto, o relator registrou que os recursos oriundos do Tesouro Nacional foram aplicados em operações ativas do banco, o que afastou a necessidade de devolução “o mais rápido possível para a União, a fim de reduzir o saldo da dívida pública federal”.



37. Outro ponto considerado para a aprovação do cronograma foi a possível desclassificação da elegibilidade do IHCD ao capital principal, com impactos na composição do capital e demais índices, regulados pela autoridade monetária.

38. O exame do presente pedido será orientado pela mesma moldura principiológica do acórdão 2446/2023-Plenário.

39. Reitero que a modificação pode ter origem em ocorrências diversas sejam elas de ordem jurídica, econômica, de conveniência ou de outra natureza, mas que alteram diretamente as premissas do pacto inicialmente estimado pelas partes.

40. A existência de fatos geradores que possam justificar eventual repactuação dos cronogramas não pode ser restrita ao ponto de somente ser admitida nos casos em que há profunda e indesejável desestruturação do capital e risco de descumprimento de exigências regulatórias.

41. Assim, não há como desconsiderar a avaliação do BB que se propõe prospectiva e contínua. Tal visão é essencial para a gestão de capital e para a estratégia do banco.

42. O planejamento de capital tem horizonte de longo prazo, utilizando projeções estratégicas para antecipar riscos e reforçar a resiliência operacional. A existência de fatos inesperados, com potencial para desestruturar o capital e os limites prudenciais obrigatórios, ainda que não sejam verificáveis no exato momento, não podem ser negligenciados e a adoção de medidas preventivas se impõem.

43. O BB aponta impactos recentes em seus indicadores financeiros, como a queda de 53,5% no lucro líquido ajustado no primeiro trimestre de 2026 em relação ao mesmo período de 2025, o aumento de 85,8% no custo de crédito e a elevação da inadimplência acima de 90 dias para 5,05% (ante 3,63% em março de 2025), fatores que acendem alertas e reforçam a necessidade de uma atuação prudencial calibrada.

44. Observo, e atrai a minha especial atenção, o aumento da inadimplência associado ao agronegócio. Das informações do processo, extraio que as operações de crédito realizadas entre a União e instituições financeiras federais mediante emissão direta de títulos da dívida pública federal, consideradas irregulares, as quais serviram para capitalizar o BB e a reforçar sua estrutura para execução de suas atividades, foram destinadas ao financiamento agropecuário. Os recursos obtidos com as operações garantiram, aproximadamente, treze mil operações de crédito rural, conforme trazido pelo acórdão 2446/2023-Plenário.

45. Não é difícil perceber que o aumento da inadimplência das operações de crédito rural concedidas, diga-se, política agrícola que contribui para a solidez do competitivo agronegócio nacional, autorizam a rediscussão do cronograma de devolução, pois as medidas no intuito de reaver tais valores demandam maior lapso temporal.

46. A equalização com a mudança do perfil da devolução à União, desde que acatada pelo credor, no caso a STN, não é desarrazoada, ao contrário, é salutar e demonstra a preocupação da gestão da entidade financeira.

47. Além disso, o banco argumenta que a trajetória de capital para o período de 2026 a 2028 será influenciada por fatores regulatórios, como a implementação de Basileia III – Fase 2, o aumento de deduções prudenciais e o crescimento dos ativos ponderados pelo risco.

48. Tais fatores, não previstos à época da proposição do cronograma de devolução, consolidam-se como fatos geradores suficientes para justificar a discussão, à luz das balizas definidas nos acórdãos precedentes, e a concordância desta Corte no acato do pedido.

49. Ademais, é importante pontuar que o BB vem adotando um conjunto de medidas, a exemplo da redução de *payout* e da busca por esta repactuação, para garantir sua estratégia de longo prazo de solidez, solvência, estabilidade financeira e cumprimento com folga dos limites regulatórios.

III

50. O segundo fundamento que trago para não impor objeção à repactuação proposta refere-se ao consenso entre a proposta do BB e a concordância da STN. Em que pese a manifestação da secretaria do tesouro não ser definitiva, pois pendente a ratificação desta Corte, entendo que, em casos como o que ora se apresenta, o controle externo deve sopesar e privilegiar o acordo entre devedor



(Banco do Brasil, sociedade empresária com ações negociada em bolsa, cujo sócio majoritário e proprietário da maioria do capital votante é o próprio credor) e o credor (Secretaria do Tesouro Nacional, órgão responsável pela gestão da dívida mobiliária e principal interessado no recebimento dos valores).

51. No caso sob discussão, o interesse jurídico é afeto, em primeira ordem, à União e ao Banco do Brasil; nesta proposta de reequilíbrio, a conveniência e a oportunidade das escolhas feitas devem ser valoradas e o controle deve atuar de forma a coibir descumprimento legal ou notório abuso, ato desarrazoado e desproporcional praticado com desvio de finalidade ou oriundo de fatos falsos ou juridicamente inexistentes ou, ainda, que desconfigurassem e desrespeitassem as premissas orientadoras do cronograma estabelecido, o que aqui não se cogita.

52. O TCU pode e deve atuar em situações nas quais há violação das normas, a exemplo das operações irregulares discutidas e a determinação de devolução, mas deve ponderar, como já o fez, definindo princípios e balizas a se observar no ressarcimento. Ao se imiscuir nos detalhes das operações e nos pormenores da forma, definindo, a seu ver, o que é do interesse da instituição ou que melhor se alinha a política pública, a atividade de controle corre o risco de adentrar, de maneira indevida, nas atividades pelas quais os agentes devem responder.

53. Nessa linha de raciocínio, não identifiquei irregularidade ou ilegalidade no pedido do BB, no mesmo sentido não alcancei os fundamentos expostos pela AudFiscal apontando afronta ao ordenamento jurídico, não há menção de agressão às normas. A preocupação exposta no arrazoado da unidade especializada é elogiável, entretanto, enfatiza aspectos de conveniência e de oportunidade para a rejeição e o faz, sob a ótica da União, substituindo o órgão responsável, no caso a Secretaria do Tesouro Nacional.

54. Assim, fundado numa atuação ponderada e respeitando a manifestação consensual acerca da vontade das partes, vejo, também por esta razão, motivos para não objetar o realinhamento da devolução pretendido pelo Banco do Brasil.

IV

55. Por fim, como complemento e decorrência dos dois primeiros fundamentos, deve-se ter em mente que o exame submetido a esta Corte, além dos princípios norteadores definidos como balizas nos acórdãos precedentes, envolve dois agentes da administração pública, a Secretaria do Tesouro Nacional (órgão integrante da estrutura do Ministério da Fazenda) e o Banco do Brasil (sociedade de economia mista, pertencente a administração indireta).

56. É oportuno reiterar a inexistência de oposição da STN à requisição, ante a ausência de impacto substancial sobre a estratégia fiscal do Tesouro Nacional e o interesse do outro ente pertencente à estrutura do Estado.

57. Sem me aprofundar, ressalto a importância da estrutura de capital do banco e, por consequência, a necessidade da gestão prudente. O uso dizer que o cumprimento com folga dos indicadores regulatórios, a exemplo do índice de Basileia e de capital principal, por uma instituição financeira, proporciona uma repercussão altamente positiva, traduzida em estabilidade, confiança e valorização no mercado acionário.

58. Nessa linha de inteligência, se a remodelagem que altera o perfil da devolução sem modificar o prazo, não interfere e não afeta substancialmente o interesse econômico e jurídico de um dos agentes envolvidos e fortalece o outro ente pertencente à estrutura do Estado, se não há afronta ao ordenamento jurídico e, ainda, existindo o consenso entre os dois, não visualizo óbices para autorizar a requisição.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal autorize a repactuação solicitada pelo Banco do Brasil e acatada pela Secretaria do Tesouro Nacional e adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ODAIR CUNHA



Relator

ACÓRDÃO Nº 1553/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.291/2021-6.
- 1.1. Apensos: 013.898/2021-3; 040.590/2018-6; 028.926/2022-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Banco do Brasil S.A. e Secretaria do Tesouro Nacional.
4. Órgãos/Entidades: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: Caroline Scopel Cecatto (64.878/OAB-RS) e outros.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento destinado a avaliar o pedido de alteração do cronograma de devolução do Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD) 997/PGFN/CAF/2012 considerado adequado pelo Acórdão 2446/2023-Plenário;

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

 - 9.1. conhecer dos expedientes constantes das peças 242 e 243 como pedido incidental formulado no âmbito do presente acompanhamento;
 - 9.1. declarar a não objeção ao pedido do Banco do Brasil S.A., ratificado pela Secretaria do Tesouro Nacional, de alteração do cronograma de devolução do IHCD União considerado adequado pelo Acórdão 2446/2023-Plenário, modificando-se as parcelas vincendas para R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) em julho de 2026, R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) em julho de 2027, R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) em julho de 2028 e R\$ 2.800.000.000,00 (dois bilhões e oitocentos milhões de reais) em julho de 2029;
 - 9.3. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal para prosseguimento do acompanhamento do cumprimento dos cronogramas atualizados, até a integral devolução dos recursos; e
 - 9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A. informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.
10. Ata nº 23/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1553-23/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
 - 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).



(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 039.356/2019-1 [Apenso: TC 015.088/2017-0]

Natureza: Desestatização.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério da Infraestrutura (extinto);
Ministério dos Transportes.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. SUBCONCESSÃO DO TRECHO DA FERROVIA DE INTEGRAÇÃO OESTE-LESTE – EF 334 (FIOL-1) COMPREENDIDO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE ILHÉUS/BA E CAETITÉ/BA. CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO DO ACÓRDÃO 2211/2022-PLENÁRIO. OBRAS PARALISADAS EM 2025. SUBCONCESSÃO INATIVA E EM VIAS DE REESTRUTURAÇÃO. FISCALIZAÇÃO INOPORTUNA. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução de peça 308, produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) e cujo encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade (peças 309-310):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de avaliação, determinada pelo subitem 1.7.1 do Acórdão 2.211/2022-TCU-Plenário, de 5/10/2022, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, acerca da necessidade de realização de fiscalização sobre as alterações realizadas na modelagem econômico-financeira da subconcessão do trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – EF 334 (FIOL), compreendido entre os municípios de Ilhéus/BA e Caetité/BA, após a prolação do Acórdão 3.005/2020-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e sobre os efeitos da não implementação das recomendações constantes dos subitens 9.5.1 e 9.5.2 da citada Decisão.

HISTÓRICO

2. O presente processo (TC 039.356/2019-1) teve origem na fiscalização dos atos e procedimentos preparatórios para a subconcessão do Trecho I da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA, com extensão de 537 km. O processo foi sorteado em 29/11/2019 para o Ministro Aroldo Cedraz, nos termos do art. 18-E da Resolução-TCU 175/2005.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (antiga SeinfraPortoFerrovia) realizou extensas diligências junto à ANTT, ao Ministério da Infraestrutura, à SPPI, à Antaq, à Valec, ao MME e à ANM, além de reuniões técnicas com esses órgãos. Foram identificadas inconsistências nos estudos de demanda de carga, nas estimativas de custos e despesas (duplicidades em custos de operações acessórias, energia elétrica para tração e aluguéis de equipamentos), na fundamentação da subconcessão parcial e na solução portuária do Complexo Porto Sul.

4. Em 11/11/2020, o Plenário prolatou o Acórdão 3.005/2020-TCU-Plenário, que, entre outras deliberações: (i) **determinou** ao MInfra e à ANTT que se abstivessem de publicar o edital sem sanear as inconsistências identificadas (subitens 9.1 a 9.4 e 9.6); e (ii) **recomendou** à ANTT que adotasse valor de outorga fixo (subitem 9.5.1) e estabelecesse parcela mínima refletindo a demanda provável (subitem 9.5.2).



5. Ato contínuo, no monitoramento deste acórdão, após juntada de documentos e declarações dos órgãos jurisdicionados, relatório desta unidade técnica (peça 298) verificou que as deliberações constantes dos subitens 9.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.4 e 9.6 **foram cumpridas** e que **as recomendações dos subitens 9.5.1 e 9.5.2 não foram implementadas** pela ANTT, que optou por manter a outorga variável, no exercício de sua discricionariedade regulatória.

6. Nesse sentido, em 5/10/2022, o Plenário prolatou o Acórdão 2.211/2022-TCU-Plenário (peça 300), que, por unanimidade: (i) considerou cumpridas as determinações e ciências constantes dos subitens 9.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 3.005/2020-Plenário; (ii) registrou a não implementação das recomendações 9.5.1 e 9.5.2; (iii) ordenou à SeinfraPortoFerrovia que **avaliasse a necessidade de realização de fiscalização sobre as alterações realizadas na modelagem econômico-financeira após o Acórdão 3.005/2020-Plenário e sobre os efeitos da não implementação das recomendações 9.5.1 e 9.5.2 (subitem 1.7.1)**; e (iv) autorizou o encerramento do presente processo.

7. A presente instrução visa dar cumprimento à referida ordem, avaliando a oportunidade e a conveniência de nova fiscalização, à luz dos fatos supervenientes que alteraram substancialmente o cenário originário.

EXAME TÉCNICO

Fatos supervenientes ao Acórdão 2.211/2022-TCU-Plenário

8. A Bahia Mineração (BAMIN), controlada pelo Eurasian Resources Group (ERG), do Cazaquistão, arrematou a subconcessão da FIOL 1 na B3, sendo a única proponente, com lance de outorga de R\$ 32,73 milhões. O contrato foi assinado em setembro de 2021, com duração de 35 anos (cinco para construção e trinta para operação). A BAMIN criou a Bahia Ferrovias S.A. (BAFER) como veículo da concessão.

9. A seguir, alguns fatos supervenientes ao Acórdão 2.211/2022-TCU-Plenário e à assinatura do contrato, consubstanciados por pronunciamentos oficiais e reportagens (todas acessadas em 27/04/2026), que demonstram relevante mudança no cenário da subconcessão da FIOL 1.

10. **Início das obras**: em julho de 2023, as obras foram iniciadas no âmbito do Novo PAC, com investimentos de R\$ 1,1 bilhão da BAFER

11. **Paralisação das obras**: em 31/3/2025, a BAMIN anunciou a desmobilização do contrato de obras, rompendo com a construtora Prumo Engenharia, após investir R\$ 784 milhões, com cerca de 75% da execução física concluída. A paralisação, de acordo com o ministro da Casa Civil, Rui Costa, decorreu de dificuldades financeiras do grupo ERG, cujo capital tem vínculos com a Rússia e sofreu impactos da [guerra](#). Cerca de 300 operários foram demitidos dos canteiros de obras.

12. **Providências do Governo Federal**: em 30/6/2025, o Ministério dos Transportes instituiu, por meio da [Portaria nº 480/25](#), Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de avaliar a situação contratual da subconcessão da EF-334 (FIOL 1), subconcessionada à BAFER. Conforme notícia oficial publicada pelo Ministério, o GT teria missão de analisar o andamento do projeto, verificar as etapas concluídas pela empresa e os próximos passos, com encontros semanais e debates envolvendo órgãos de defesa da concorrência, consultorias e possíveis interessados no corredor ferroviário.

13. **Negociações para transferência do controle societário**: de acordo com o Governo Federal, há negociações avançadas para a transferência do controle da BAMIN a novo grupo empresarial. Em 26/3/2026, o Ministro da Casa Civil, Rui Costa, declarou em evento público em Itabuna/BA que anunciaria, em breve, a retomada total das obras da FIOL e do Porto Sul com o grupo adquirente da BAMIN. A previsão do Governo é de reativação do canteiro de obras no segundo semestre de 2026. Até a presente data, contudo, nenhum contrato de transferência foi assinado e nenhuma repactuação contratual foi formalizada.

Análise da oportunidade de nova fiscalização

14. O subitem 1.7.1 do Acórdão 2.211/2022-TCU-Plenário determinou a esta Unidade Técnica que avaliasse a necessidade de fiscalização sobre dois aspectos: (a) as alterações realizadas na modelagem econômico-financeira após o Acórdão 3.005/2020-Plenário; e (b) os efeitos da não implementação das recomendações 9.5.1 (outorga fixa) e 9.5.2 (parcela mínima de demanda provável).

15. Em primeiro lugar, o contrato de subconcessão encontra-se paralisado. As obras foram suspensas em março de 2025 pela BAMIN/BAFER, que rompeu o contrato com a construtora responsável pela execução física, e a ANTT já instaurou procedimento para apurar possível descumprimento contratual. A subconcessão, portanto, não se encontra em execução ativa, o que retira a oportunidade de uma fiscalização voltada a analisar



parâmetros de uma modelagem econômico-financeira que, na prática, não está produzindo os efeitos originalmente previstos.

16. Em segundo lugar, ainda não há decisão sobre qual a solução será adotada para a atual situação contratual. Nesse sentido, entre outras, há possibilidade de simples transferência do controle acionário da subconcessionária, sem alteração das cláusulas contratuais; de submissão ao TCU no âmbito do mecanismo de solução consensual de controvérsias; e de término antecipado do contrato, seguido de nova licitação. Nesta última, o processo de desestatização deverá necessariamente ser submetido ao TCU, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 81/2018. Não obstante, em qualquer das hipóteses, remanesce ao Tribunal a prerrogativa de, por iniciativa própria, realizar fiscalização sobre o empreendimento, caso assim delibere.

17. Dessa forma, seja pela via passiva – eventual nova desestatização for submetida ao TCU por força da IN 81/2018 –, seja por eventual ação fiscalizatória por iniciativa do próprio Tribunal, a análise da modelagem econômico-financeira da FIOL 1 será mais oportuna e efetiva quando houver definição concreta dos próximos passos da subconcessão. Fiscalizar neste momento a modelagem pré-licitatória original, enquanto o contrato se encontra paralisado e o cenário futuro permanece indefinido, mostra-se inócuo.

18. Portanto, diante dos fatos supervenientes descritos acima, esta Unidade Técnica conclui que, no momento, não há oportunidade para a realização de nova fiscalização no Trecho I da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA nos termos originalmente cogitados pelo Acórdão 2.211/2022-TCU-Plenário, pelos motivos acima já expostos.

CONCLUSÃO

19. A presente instrução avaliou, em atendimento ao subitem 1.7.1 do Acórdão 2.211/2022-TCU-Plenário, a necessidade de realização de fiscalização sobre as alterações na modelagem econômico-financeira da subconcessão da FIOL 1 e sobre os efeitos da não implementação das recomendações 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 3.005/2020-Plenário, que tratam de alguns aspectos da referida modelagem econômico-financeira (outorga fixa e parcela mínima de demanda provável).

20. Conforme demonstrado no exame técnico, fatos supervenientes alteraram substancialmente o cenário que motivou a deliberação do Tribunal: o leilão foi realizado em abril de 2021, o contrato de subconcessão foi assinado em setembro de 2021, as obras foram iniciadas em julho de 2023 e paralisadas em março de 2025, encontrando-se a subconcessão atualmente inativa e em vias de reestruturação.

21. Nesse contexto, esta Unidade Técnica conclui que não há oportunidade para a realização de nova fiscalização nos termos originalmente cogitados, uma vez que a subconcessão se encontra paralisada e que qualquer alteração substancial no arranjo contratual deverá ser submetida ao Tribunal, nos termos da IN TCU 81/2018, momento em que será realizada a efetiva análise da modelagem econômico-financeira aplicável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- considerar atendida a determinação contida no subitem 1.7.1 do Acórdão 2.211/2022-TCU-Plenário, no sentido de que esta Unidade Técnica avaliou a necessidade de realização de fiscalização sobre as alterações na modelagem econômico-financeira da subconcessão da FIOL 1, concluindo pela ausência de oportunidade para a sua realização, em razão da paralisação da subconcessão e da perspectiva de que eventual reestruturação contratual será oportunamente submetida ao Tribunal, nos termos da IN TCU 81/2018;
- arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;
- informar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e ao Ministério dos Transportes do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

VOTO

Em exame análise da subconcessão do Trecho I da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL 1), abrangendo o trajeto de 537 km entre os municípios de Ilhéus e Caetité, no estado da Bahia.

2. No âmbito das etapas iniciais de desestatização, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) identificou relevantes inconsistências nos estudos de demanda, duplicações em estimativas de custos operacionais e fragilidades na



fundamentação da subconcessão parcial, bem como na solução portuária associada ao Complexo Porto Sul.

3. Diante de tais achados, este Tribunal prolatou o Acórdão 3005/2020-Plenário⁸⁸, por meio do qual expediu determinações saneadoras de caráter cogente e formulou recomendações à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com destaque para a adoção de valor de outorga fixo e o estabelecimento de parcela mínima que refletisse a demanda provável do empreendimento.

4. Posteriormente, em sede de monitoramento dessa deliberação, constatou-se o pleno cumprimento das determinações corretivas expedidas. Todavia, quanto às recomendações voltadas ao aprimoramento da outorga e da repartição de riscos de demanda, a agência reguladora, no exercício de sua discricionariedade técnica, optou por não as implementar.

5. Esse cenário ensejou a prolação do Acórdão 2211/2022-Plenário⁸⁹, no qual esta Corte considerou atendidas as determinações, registrou a não implementação das sobreditas recomendações e ordenou à unidade instrutiva que avaliasse a oportunidade de realizar fiscalização específica sobre as modificações procedidas na modelagem econômico-financeira após as diretrizes fixadas por este Tribunal, bem como sobre os impactos decorrentes da manutenção do modelo de outorga variável.

6. O exame técnico empreendido pela AudPortoFerrovia demonstrou que eventos supervenientes alteraram o panorama da subconcessão do Trecho I da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL 1).

7. Conforme detalhado pela unidade instrutiva, o certame licitatório resultou na adjudicação do objeto à Bahia Mineração (BAMIN), empresa controlada pelo grupo estrangeiro *Eurasian Resources Group* (ERG), com a consequente assinatura do contrato de subconcessão em setembro de 2021 e a constituição da concessionária Bahia Ferrovias S.A. (BAFER).

8. Muito embora as obras tenham sido iniciadas em julho de 2023 sob as diretrizes do Novo PAC, o empreendimento sofreu interrupção em março de 2025, ocasião em que a subconcessionária desmobilizou os canteiros de obras e rescindiu o contrato com a construtora responsável pela construção do trecho, a despeito de já ter executado cerca de 75% das intervenções e investido valores expressivos. Essa paralisação decorreu, fundamentalmente, de severas restrições financeiras enfrentadas pelo grupo controlador estrangeiro, cujos vínculos de capital com a Rússia geraram reflexos operacionais imediatos decorrentes do cenário geopolítico e do conflito armado no Leste Europeu.

9. Diante da interrupção das obras e da desmobilização de mão de obra, o Poder Executivo Federal adotou providências por meio do Ministério dos Transportes, instituindo, em junho de 2025, um Grupo de Trabalho com o objetivo de avaliar a situação contratual da concessão e desenhar alternativas para a retomada do projeto. Paralelamente, a ANTT instaurou os procedimentos administrativos cabíveis para apurar potenciais inadimplementos por parte da BAFER.

10. No atual cenário, as tratativas governamentais encontram-se concentradas em negociações para a transferência do controle societário da BAMIN para um novo grupo empresarial, havendo perspectiva de reativação total dos canteiros de obras no segundo semestre de 2026, embora nenhum instrumento jurídico de transferência de controle ou repactuação contratual tenha sido formalmente assinado até o presente momento.

11. Diante desse quadro fático de paralisação e indefinição jurídica, a AudPortoFerrovia procedeu à análise de oportunidade e conveniência quanto à realização de nova ação fiscalizatória nos moldes outrora determinados pelo subitem 1.7.1 do Acórdão 2211/2022-Plenário, o qual demandava a avaliação dos efeitos da não implementação das recomendações de outorga fixa e de fixação de parcela mínima de demanda.

12. Estou de acordo. Uma nova fiscalização revela-se inoportuna. Como o contrato de subconcessão encontra-se paralisado e destituído de execução ativa, os parâmetros da modelagem econômico-financeira originalmente concebida não estão produzindo efeitos práticos.

⁸⁸ Relator Min. Aroldo Cedraz.

⁸⁹ Relator Min. Aroldo Cedraz.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13. Ademais, as soluções a serem adotadas para transpor o atual impasse ensejarão o crivo fiscalizatório deste Tribunal. Em caso de nova licitação decorrente de extinção antecipada do contrato, o processo de desestatização será necessariamente submetido a esta Corte, por força da Instrução Normativa 81/2018.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1554/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.356/2019-1.

1.1. Apenso: 015.088/2017-0

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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:

VISTO, relatado e discutido este processo de desestatização que trata da subconcessão do Trecho I da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL 1), abrangendo o trajeto de 537 km entre os municípios de Ilhéus e Caetité, no estado da Bahia;

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 atendida a determinação contida no subitem 1.7.1 do Acórdão 2211/2022-Plenário;

9.2. encerrar e arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU;

9.3. comunicar o teor desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e ao Ministério dos Transportes deste acórdão, informando-lhes seu inteiro teor estará disponível, logo após sua oficialização, no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1554-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 012.474/2013-4

[Apensos: TC 010.769/2018-8, TC 020.068/2015-8, TC 035.966/2019-0]

Natureza: I Embargos de declaração (Representação)

Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Justiça

Responsáveis: Emilia Maria Rodrigues da Silva (276.064.301-87); Fernando Florido Marcondes (007.970.488-39); Francisco Gonçalves de Araujo Filho (553.597.871-04); Getúlio Vaz (151.348.651-91); Glaucia Elaine de Paula (251.349.268-40); Helena Yaeco Fujita Azuma (135.525.038-20); Olivio Fernandes Balbino (057.486.071-15); Rossilany Marques Mota (540.127.081-04).

Representação legal: Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3.037) e Luiz Claudio de Almeida Abreu (OAB/DF 301), representando Emilia Maria Rodrigues da Silva; Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3.037) e Luiz Claudio de Almeida Abreu (OAB/DF 301), representando Francisco Gonçalves de Araujo Filho; Sebastião do Espirito Santo Neto (OAB/DF 10.429) e Leonardo Freire de Melo (OAB/DF 15.960/E), representando Olivio Fernandes Balbino; Guilherme Gonçalves Martin (OAB/DF 42.989), Isabella Ribeiro Goncalves (OAB/DF 65.024) e outros, representando Fernando Florido Marcondes; Thainara Coelho Damasceno (OAB/DF 36.333), representando Rossilany Marques Mota; Marcos Jorge Caldas Pereira (OAB/DF 2.475), Joao Carneiro de Ulhoa (OAB/DF 18.805) e outros, representando Glaucia Elaine de Paula; Nelson Castro de Sa Teles (OAB/DF 21.838), representando Helena Yaeco Fujita Azuma; José Rollemberg Leite Neto (OAB/DF 23.656), Eliseu Klein (OAB/DF 23.661) e outros, representando Antonio Cezar Peluso.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Examino embargos de declaração interpostos pela Sra. Gláucia Elaine de Paula contra o acórdão 1.485/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, parcialmente transcrito a seguir⁹⁰:

“Nesses termos, em razão dos diversos recursos interpostos, os acórdãos prolatados se somam para formar o julgamento final do processo, integrando uma decisão estruturalmente complexa, mas que deve guardar a sua indispensável coerência interna¹.

Desse modo, no caso concreto cumpre verificar que, posteriormente à interposição do Pedido de Reexame, essa egrégia Corte de Contas isentou o então Secretário-Geral do CNJ de responsabilidade pelas pretensas irregularidades, ao acolher Embargos de Declaração para reformar parcialmente o acórdão nº 3059/2020 – Plenário, conforme proposição do eminente Relator, Ministro RAIMUNDO CARREIRO:

11 Ressalto que o objeto da contratação foi devidamente entregue pelo contratado, estando passível de aproveitamento não só pelo CNJ, mas também pelas dezenas de cortes de todos os ramos do Poder Judiciário espalhadas por todo o território brasileiro.

12. Ademais, verifico nos autos que as licenças adquiridas cumpriram em parte sua finalidade, além de que o CNJ tentou obter o melhor aproveitamento dos programas, por meio de doações a outros órgãos públicos fora do Judiciário, como o Ministério da Justiça.

13. Portanto, entendo razoável acolher os presentes embargos e conferir-lhes efeitos infringentes para afastar as penalidades

⁹⁰ Peça 213.



impostas aos gestores no Acórdão 3.059/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria.

Naquele mesmo julgado (acórdão nº 971/2022 – Plenário), assim se manifestou o eminente Ministro BENJAMIN ZYMLER, ao examinar a situação do referido Secretário-Geral:

27. Outrossim, muito embora o referido **embargante detivesse o poder de reformar a decisão exarada**, já que ocupava o segundo maior posto hierárquico na administração do CNJ, não lhe era exigível se opor aos pareceres técnicos, que afastaram o direcionamento da licitação em virtude da necessidade da adoção da solução tecnológica apontada no edital, já que é de se supor que, **por se tratar de Juiz de Direito do Estado de São Paulo, convocado para exercer a função de Secretário-Geral, ele não detinha o conhecimento necessário para criticar as manifestações dos órgãos técnicos, estando, ausente, portanto, a meu ver, o dolo ou o erro grosseiro com vistas a caracterizar a responsabilidade pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas**, nos termos do art. 28 da LINDB.’

Importante recordar, para adequada compreensão da questão, os fundamentos pelos quais o Acórdão 3059/2020 – Plenário, posteriormente reformado nessa parte, impôs multa, determinou a abertura de tomada de contas especial e inabilitou o referido Representado para o exercício de cargo em comissão:

14. O Sr. Fernando Florido Marcondes, ex-Secretário Geral do CNJ, foi chamado em audiência por ter **ratificado a decisão da Diretora-Geral do CNJ de indeferir o pedido de impugnação apresentado pela empresa IBM ao edital do Pregão Presencial 49/2011, contendo vícios, como a falta de planejamento embasado em estudos técnico preliminares que assegurassem a viabilidade da contratação e que dessem suporte à especificação da solução contratada**, e a falta de evidências concretas de que outra solução, que não a do fabricante Oracle, poderia atender aos requisitos técnicos exigidos no instrumento convocatório, nos termos do item 9.2.1 do Acórdão 932/2017-TCU-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 1.202/2017-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. José Múcio Monteiro.

[...]

20. Desta forma, resta evidenciado que o responsável ratificou a decisão da Diretora-Geral do CNJ de indeferir o pedido de impugnação apresentado pela empresa IBM ao edital do Pregão Presencial 49/2011, ciente da existência dos

vícios no certame relacionados nos itens 9.2.1.1 e 9.2.1.1 do Acórdão 932/2017-TCU-Plenário (rel. Min. José Múcio Monteiro).

21. Verifico, portanto, que a atuação do responsável foi determinante para a realização das contratações com os vícios acima analisados. Adiro, assim à proposta da Unidade Técnica à peça 314, tendo em vista que a gravidade da conduta do Sr. Fernando, justifica a aplicação da multa do art. 58 do RITCU. Ademais, sua participação deliberada e comprovada no planejamento e na condução do certame eivado de vícios, o qual resultou em evidente desperdício de recursos públicos, conforme o parecer do MPTCU e a instrução à peça 314 da Unidade Técnica, justifica a proposta de considerar grave sua conduta, com a consequente inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.” (Peça 328, ps. 4/7. Grifamos.)

De outro lado, o Plenário desse egrégio Tribunal multou a ora Embargante, pelas razões sintetizadas na instrução da Unidade Técnica e incorporadas à fundamentação desse mesmo aresto:

275. Todavia, considera-se que as razões de justificativa não foram suficientes para elidir as irregularidades quanto à elaboração da Informação SCI 156/2011, na condição de Secretária da SCI, e quanto à elaboração da Informação DG 2/2012, na condição de Diretora-Geral, que consideraram regular o processo de contratação do Pregão Presencial 49/2011 **sem atentar para as graves falhas no planejamento da contratação**.

Como se nota com facilidade, ambos os Representados, operadores do Direito, foram apenados por não identificarem, nos atos que praticaram, a apontada falha de planejamento da contratação, decorrente da ausência de formalização dos estudos preliminares.

Nesse ponto, embora tenha identificado a participação ativa e decisiva do ex-Secretário-Geral na condução do procedimento licitatório, esse egrégio Tribunal **afastou a ocorrência de erro grosseiro na sua conduta porque, na condição de “Juiz de Direito”, não “detinha o conhecimento necessário para criticar as manifestações dos órgãos técnicos”**.

O v. aresto embargado, no entanto, manteve a imputação de erro grosseiro à Embargante que, tendo idêntica formação profissional daquele outro representado, teria cometido o mesmo equívoco dele, quanto à ausência de identificação da tantas vezes referida deficiência de planejamento.

Com as vênias devidas, a contradição é evidente. Afinal, a Corte reconhece a inocorrência de erro grosseiro do Secretário-Geral, embora não tenha ele também verificado a falha de planejamento ao praticar ato decisório no certame, mas ratifica o reconhecimento daquele atributo nas Informações editadas pela Embargante.

Vale dizer, se a falha fosse de singela detecção por um profissional da área jurídica, como a Embargante, não teria essa egrégia Corte afastado a ocorrência de erro grosseiro por parte do Juiz de Direito que ocupava a função de Secretário-Geral, para isentá-lo de responsabilidade pelos atos submetidos ao exame do Controle Externo.



Nesses termos, *data venia*, contraditório o v. aresto embargado, ao apontar a caracterização de erro grosseiro pela Embargante, ao mesmo passo em que o afastou de forma expressa na conduta de outro agente com idêntica formação profissional, que igualmente deixou de atentar para a vislumbrada deficiência de planejamento do procedimento licitatório.

Ressalte-se que tal contradição resulta em irrecusável afronta ao princípio da isonomia, que assegura a atribuição de tratamento equânime a pessoas na mesma situação.

Ante o exposto, pede a Embargante o acolhimento dos presentes Embargos para que seja sanada a demonstrada contradição, emprestando-se efeitos modificativos os declaratórios, como consequência do suprimento do apontado vício.” (grifado no original)

É o Relatório.

VOTO

Examino embargos de declaração interpostos pela Sra. Gláucia Elaine de Paula contra o acórdão 1485/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, a seguir transcrito:

“[Acórdão 1485/2024-Plenário]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, referentes a pedidos de reexame interpostos por Olívio Fernandes Balbino e Gláucia Elaine de Paula contra o Acórdão 3.059/2020-TCU-Plenário, que aplicou multa aos responsáveis e determinou a conversão do processo em Tomada de Contas Especial;

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

9.1. conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.2. informar aos recorrentes e ao Conselho Nacional de Justiça do presente Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. A embargante alega, em síntese, a existência de contradição no acórdão 1485/2024-Plenário, que manteve a imputação de erro grosseiro à embargante pela elaboração de manifestações técnicas no âmbito do pregão 49/2011 do Conselho Nacional de Justiça. Argumenta que, à luz do efeito substitutivo dos recursos, os diversos acórdãos proferidos no processo deveriam compor uma decisão coerente, dotada de unidade lógica, o que não teria ocorrido no caso concreto⁹¹.

3. A recorrente destaca que no acórdão 971/2022-Plenário, o TCU afastou a responsabilidade do então secretário-geral do CNJ, reconhecendo a inexistência de dolo ou erro grosseiro, sob o fundamento de que não lhe seria exigível contrariar pareceres técnicos, dada a ausência de conhecimento técnico específico.

4. Ressalta que ambos os agentes, inclusive a embargante, possuem formação jurídica e atuaram no mesmo contexto fático, sendo ambos responsabilizados originalmente por não identificarem falhas de planejamento da contratação.

5. Nesse contexto, sustenta que seria contraditório reconhecer a inexistência de erro grosseiro do secretário-geral e, simultaneamente, não reconhecer tal inexistência em relação à embargante, que se encontrava em situação equivalente. Essa incongruência, segundo a defesa, violaria o princípio da isonomia e comprometeria a coerência interna do julgado, razão pela qual pede o acolhimento dos embargos de declaração, com efeitos modificativos, para afastar a penalidade aplicada.

6. Requer, ao fim, “o acolhimento dos presentes embargos para que seja sanada a demonstrada contradição, emprestando-se efeitos modificativos aos declaratórios, como consequência do suprimento do apontado vício”.

7. A unidade de auditoria especializada em recursos (AudRecursos) concluiu não haver a alegada contradição no acórdão embargado, tendo se manifestado por conhecer dos embargos e por negar-lhe provimento⁹².

⁹¹ peça 453.

⁹² peça 459.

**II**

8. No entender da embargante, haveria omissão no acórdão 1485/2025-Plenário, pois, em decisão anterior proferida nesse processo (acórdão 971/2022-Plenário), esta Corte afastou a responsabilidade do então secretário-geral do CNJ ao reconhecer a inexistência de dolo ou erro grosseiro, considerando sua formação jurídica e a ausência de conhecimento técnico específico para contrariar pareceres técnicos, mas manteve a penalidade aplicada à embargante, que possui formação jurídica e atuou no mesmo contexto fático, o que, segundo a defesa, configuraria violação ao princípio da isonomia e incoerência interna do julgado.

9. No acórdão 1485/2025-Plenário, este Tribunal conheceu e negou provimento a pedidos de reexame interpostos pela embargante e pelo Sr. Olívio Fernandes Balbino. Destaco que naquele acórdão, a responsabilidade da embargante já foi adequadamente analisada, conforme excerto a seguir transcrito:

“10. Por sua vez, a Sra. Gláucia de Paula alega, em sua defesa, que sua participação no processo licitatório teria sido meramente opinativa, tanto na condição de Secretária de Controle Interno do CNJ, quando se pronunciou por meio da Informação SCI 156/2011, como na condição de Diretora-Geral do Órgão, quando elaborou a Informação DG 2/2012.

11. Outrossim, argumenta que não haveria obrigatoriedade de que a elaboração do TR fosse precedida de estudos técnicos preliminares para subsidiar o planejamento da contratação, e que não possuía conhecimentos técnicos para avaliar a correção das especificações produzidas pelo DTI, frente à complexidade da solução a ser contratada.

12. Trata-se, igualmente, de argumentos que não merecem prosperar, como bem defendido pela unidade instrutiva. Ao contrário do que alega a recorrente, a obrigatoriedade de realização dos estudos técnicos preliminares como insumo para elaboração de projeto básico ou termo de referência está positivada no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993, bem como em vasta jurisprudência desta Corte.

13. Ademais, cabe ressaltar que, ainda que a formalização de diretrizes gerais do Poder Judiciário acerca da contratação de soluções de TI tenha se dado somente por meio da Resolução CNJ nº 182 de 17/10/2013, a necessidade de tal providência já havia sido apontada no subitem 9.1.6 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, com base em constatações oriundas de fiscalizações deste Tribunal que apontaram, entre outras questões, a obrigatoriedade de elaboração dos estudos técnicos preliminares como etapa inicial do planejamento das referidas contratações.

14. Por fim, vale lembrar que, no interregno entre a prolação do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário e a edição da Resolução CNJ 182/2013, todo o Poder Judiciário passou a adotar as diretrizes sobre contratação de soluções de TI editadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), também em atendimento ao referido Acórdão. Tanto é que a Instrução Normativa SLTI 4/2010, que versa sobre o tema, vigente na época da contratação sob análise, encontra-se publicada no Portal do CNJ, assim como a IN SLTI 4/2008, que lhe antecedeu.

15. Conclui-se, portanto, que não há como afastar a ocorrência de erro grosseiro por parte da Sra. Gláucia de Paula, que se manifestou formalmente por duas vezes pela regularidade do processo licitatório elaborado em desacordo com a legislação vigente e com a jurisprudência consolidada deste Tribunal, no que se refere à obrigatoriedade de realização de estudos técnicos preliminares anteriores à elaboração do termo de referência.”

10. Verifico, portanto, que a questão aventada pela embargante diz respeito, de forma intrínseca, ao mérito da decisão combatida, não havendo, portanto, omissão, contradição ou obscuridade no acórdão 1485/2025-Plenário.

11. Considerando que os embargos de declaração não se constituem em espécie recursal adequada para discutir questões de mérito, deve-se rejeitar a pretensão recursal da sra. Gláucia Elaine de Paula.

Diante do exposto, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator



ACÓRDÃO Nº 1555/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.474/2013-4.
 - 1.1. Apensos: 010.769/2018-8; 020.068/2015-8; 035.966/2019-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação)
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
 - 3.1. Responsáveis: Emilia Maria Rodrigues da Silva (276.064.301-87); Fernando Florido Marcondes (007.970.488-39); Francisco Gonçalves de Araujo Filho (553.597.871-04); Getúlio Vaz (151.348.651-91); Glaucia Elaine de Paula (251.349.268-40); Helena Yaeco Fujita Azuma (135.525.038-20); Olivio Fernandes Balbino (057.486.071-15); Rossilany Marques Mota (540.127.081-04).
 - 3.2. Embargante: Glaucia Elaine de Paula (251.349.268-40).
4. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Justiça.
5. Relator: Ministro Odair Cunha
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
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 Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3.037) e Luiz Claudio de Almeida Abreu (OAB/DF 301), representando Emilia Maria Rodrigues da Silva; Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3.037) e Luiz Claudio de Almeida Abreu (OAB/DF 301), representando Francisco Gonçalves de Araujo Filho; Sebastião do Espirito Santo Neto (OAB/DF 10.429) e Leonardo Freire de Melo (OAB/DF 15.960/E), representando Olivio Fernandes Balbino; Guilherme Gonçalves Martin (OAB/DF 42.989), Isabella Ribeiro Goncalves (OAB/DF 65.024) e outros, representando Fernando Florido Marcondes; Thainara Coelho Damasceno (OAB/DF 36.333), representando Rossilany Marques Mota; Marcos Jorge Caldas Pereira (OAB/DF 2.475), Joao Carneiro de Ulhoa (OAB/DF 18.805) e outros, representando Glaucia Elaine de Paula; Nelson Castro de Sa Teles (OAB/DF 21.838), representando Helena Yaeco Fujita Azuma; José Rollemberg Leite Neto (OAB/DF 23.656), Eliseu Klein (OAB/DF 23.661) e outros, representando Antonio Cezar Peluso.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos embargos de declaração interpostos contra o ACÓRDÃO 1485/2025-TCU-Plenário.

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

 - 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Gláucia Elaine de Paula contra o acórdão 1485/2025-TCU-1ª Câmara para, no mérito, rejeitá-los;
 - 9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao embargante;
 - 9.3. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.
10. Ata nº 23/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1555-23/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
 - 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).



(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ODAIR CUNHA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC 000.051/2022-5.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itapetinga – BA.

Responsável: Emmanoel Souza Santos (927.932.075-00).

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

Representação legal: Harrison Ferreira Leite (OAB/BA 17.719) e Mateus Rodrigues Matos (OAB/BA 17.571), representando Emmanoel Souza Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUDITORIA DO DENASUS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. TRANSFERÊNCIAS INDEVIDAS DE RECURSOS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditor lotado na AudTCE (peça 86), anuída pelos dirigentes da unidade (peças 87-88), bem como o Parecer parcialmente convergente do MP/TCU (peça 89):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, originalmente em desfavor de Emmanoel Souza Santos e do Município de Itapetinga/BA, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Saúde - FNS.

HISTÓRICO

2. Em 27/5/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1274/2021.

3. Os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS ao município de Itapetinga - BA, no período de 1/1/2015 a 31/12/2016, na modalidade fundo a fundo, foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 18331 (peça 3).

4. Em apertada síntese, as constatações da auditoria, que deram ensejo a devolução de valores aos cofres públicos, são as seguintes:

a) Constatação 539944 - Transferências indevidas de recursos financeiros da conta do Bloco da Média e Alta Complexidade-BLMAC para a conta de Recursos Próprios no município de Itapetinga/BA, sem a devida comprovação das despesas, durante os exercícios de 2015 a 2016, no valor total de R\$ 3.685.340,98 (peça 3, p. 8 e 15-53);

b) Constatação 539946 - Transferências de recursos financeiros, sem a devida comprovação



de despesas, da conta do Bloco da Média e Alta Complexidade/BLMAC para contas não identificadas durante os exercícios de 2015 e 2016, no valor total de R\$ 3.670.551,34 (peça 3, p. 6 e 54-56).

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

Transferência indevida de recurso para conta não identificada sem a devida comprovação das despesas.

Desvio de finalidade na aplicação de recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Saúde, caracterizado pela utilização em gasto público alheio às ações e aos serviços de saúde, evidenciado nas constatações constantes do Relatório de Auditoria do Denasus nº 18331.

6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 31), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 7.355.892,32, imputando-se a responsabilidade ao Município de Itapetinga - BA, na condição de ente beneficiário e Emmanoel Souza Santos, Secretário Municipal de Saúde, no período de 2/3/2015 a 30/4/2015 e 8/6/2015 a 30/12/2016, na condição de gestor dos recursos.

8. Em 31/8/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 34), 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 35 e 36).

9. Em 3/1/2022, 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 37).

10. Na instrução inicial (peça 46), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

10.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Itapetinga/BA, evidenciado nas constatações 539944 e 539946, constantes do Relatório de Auditoria do Denasus nº 18.331.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 9, 10, 11, 12 e 13.

10.1.2. Normas infringidas: Art. 2º, §1º do Decreto nº. 7507 de 27.06.2011, Art. 6º e 34º da Portaria GM/MS nº 204 de 29.01.2007, revogada pela Portaria de Consolidação nº 06 de 28.09.2017 Art. 3º, § 2º, Art. 1149 e Art. 70º Parágrafo Único da Constituição Federal de 05.10.1988.

10.2. Débitos relacionados ao responsável Emmanoel Souza Santos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/10/2015	1.900.000,00
16/11/2015	400.000,00
29/12/2015	870.000,00
14/1/2016	500.000,00
20/1/2016	551,34
7/4/2015	48.000,00
10/4/2015	50.000,00
17/4/2015	25.000,00
27/4/2015	2.000,00
29/4/2015	10.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
	19/6/2015	165.000,00
	8/7/2015	15.000,00
	20/7/2015	158.000,00
	23/7/2015	3.000,00
	29/7/2015	85.000,00
	5/8/2015	5.000,00
	6/8/2015	5.000,00
	9/9/2015	60.000,00
	25/9/2015	12.000,00
	6/10/2015	50.000,00
	7/10/2015	126.000,00
	16/10/2015	10.000,00
	28/10/2015	8.500,00
	6/11/2015	125.000,00
	17/11/2015	40.000,00
	20/11/2015	7.000,00
	7/12/2015	20.000,00
	11/12/2015	9.000,00
	14/12/2015	11.000,00
	17/12/2015	15.500,00
	18/12/2015	199.000,00
	22/12/2015	65.000,00
	8/1/2016	100.000,00
	13/1/2016	83.000,00
	20/1/2016	16.000,00
	21/1/2016	3.000,00
	22/1/2016	75.000,00
	28/1/2016	25.000,00
	2/2/2016	91.000,00
	22/2/2016	70.000,00
	26/2/2016	5.000,00
	9/3/2016	179.000,00
	18/3/2016	3.000,00
	28/3/2016	10.000,00
	1/4/2016	30.000,00
	7/4/2016	10.000,00
	8/4/2016	10.000,00
	11/4/2016	10.000,00
	13/4/2016	292.000,00
	14/4/2016	20.000,00
	18/4/2016	63.000,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
20/4/2016	59.503,57
6/5/2016	55.000,00
10/5/2016	230.000,00
12/5/2016	8.000,00
13/5/2016	35.000,00
16/5/2016	39.000,00
8/6/2016	20.000,00
10/6/2016	15.000,00
13/6/2016	15.000,00
14/6/2016	7.000,00
17/6/2016	100.000,00
22/6/2016	30.000,00
27/6/2016	37.000,00
7/7/2016	10.000,00
12/7/2016	20.000,00
13/7/2016	20.000,00
14/7/2016	15.000,00
22/7/2016	7.000,00
5/8/2016	149.000,00
8/8/2016	50.000,00
26/8/2016	85.000,00
13/9/2016	15.000,00
15/9/2016	70.000,00
20/9/2016	42.000,00
7/10/2016	37.000,00
28/10/2016	42.000,00
31/10/2016	26.000,00
18/11/2016	8.500,00
27/12/2016	14.337,41

10.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

10.2.2. **Responsável:** Emmanoel Souza Santos.

10.2.2.1. **Conduta:** Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Itapetinga - BA, em razão de transferência indevida de recurso para contas alheias às específicas do FMS e da não apresentação da documentação comprobatória das despesas relativas a tais recursos.

10.2.2.2. Nexó de causalidade: a não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexó causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de 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, guardar, manter arquivados e apresentar os documentos relativos às despesas.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

11. Encaminhamento: citação.
12. Apesar de o tomador de contas haver incluído Prefeitura Municipal de Itapetinga - BA como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que sua responsabilidade deve ser excluída, uma vez que não há evidências de que tenha tido participação na irregularidade aqui verificada.
13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 47), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:
- c) Emmanoel Souza Santos - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 37943/2023 – Sproc (peça 51)

Data da Expedição: 12/9/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (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 48).

Comunicação: Ofício 37944/2023 – Sproc (peça 50)

Data da Expedição: 12/9/2023

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 53)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 48).

Comunicação: Ofício 37945/2023 – Sproc (peça 49)

Data da Expedição: 12/9/2023

Data da Ciência: **não houve** (Número inexistente) (peça 52)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 48).

Comunicação: Ofício 57213/2023 – Sproc (peça 56)

Data da Expedição: 24/11/2023

Data da Ciência: **1/12/2023** (peça 60)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 55).

Fim do prazo para a defesa: 16/12/2023

Comunicação: Ofício 8621/2024 – Sproc (peça 82)

Data da Expedição: 13/3/2024

Data da Ciência: **14/3/2024** (peça 83)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 55).

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 85), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Emmanoel Souza Santos apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 27/12/2016, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:



48.2. Emmanoel Souza Santos, por meio do ofício acostado à peça 16, recebido em 23/10/2019, conforme AR (peça 17).

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 7.865.219,00, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

18. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

19. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

20. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

21. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

22. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

23. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluidez 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.

24. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **11/12/2018**, data da conclusão do relatório de auditoria 18331, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus (peça 3).

25. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	11/12/2018	Relatório de Auditoria 18331 (peça 3)	Art. 4º inc. IV	marco inicial da prescrição quinquenal
1	23/10/2019	Notificação de devolução de recursos (peças 16 e 17)	Art. 5º inc. I	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	22/7/2020	Parecer 203/2020-NUFTR/SE/MS Núcleo ressarcimento (peça 4)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e



				intercorrente
3	27/5/2021	Autorização de Instauração de Processo de Tomada de Contas Especial (peça 2)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	25/6/2021	Relatório completo do Tomador de Contas (peça 31)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	16/8/2021	Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 34)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
6	2/8/2023	Instrução de citação (peça 46)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
7	26/2/2024	Despacho de autoridade (peça 80)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

27. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

28. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

29. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa do responsável Emmanoel Souza Santos

30. Em apertada síntese, o responsável, por intermédio de seu procurador, inicia suas alegações de defesa afirmando que todos os recursos públicos objeto desta tomada de contas especial foi utilizado na saúde pública ou foi dada a destinação correta, na forma da legislação aplicada.

31. Invoca também os efeitos da Lei 13.655/2018 para alegar que não se poderia, em 2023, julgar a gestão de 2015, com as mesmas lentes, sem qualquer temperamento sobre a realidade circundante daquele tempo.

32. Alega que assumiu a Secretaria já montada e com equipe formada. Portanto, a operacionalização das contas da Saúde já possuía rotina própria, de modo que a modificação, até mesmo com a criação de outras contas, poderia gerar o engessamento da prestação da Saúde Pública no Município. Utiliza esse argumento para dizer que não houve irregularidade na aplicação dos recursos.

33. Com relação à constatação 533946 [leia-se '539946'], do relatório de auditoria do Denasus, afirma que todos os ex-secretários adotaram a mesma sistemática e suas justificativas foram



acatadas pela Auditoria do Denasus. Afirmar que alguns débitos a ele relacionado, na verdade, foram aplicações financeiras realizadas que posteriormente retornaram à conta específica. Comprovaria tal operação com a apresentação do extrato da conta específica da Caixa (peça 76). Assim são os valores que teriam sido alvo dessas aplicações:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/10/2015	1.900.000,00
16/11/2015	400.000,00
29/12/2015	870.000,00
14/1/2016	500.000,00
20/1/2016	551,34

34. Afirmar ainda que as aplicações realizadas foram em banco oficial, com o objetivo de conservar o valor real dos recursos públicos, importando lembrar, reforça, que a aplicação deste tipo de recurso é obrigação dos gestores públicos.

35. Com relação à Constatação 539944, do relatório de auditoria do Denasus, assevera a defesa que teve dificuldades de angariar as provas necessárias à elisão da irregularidade, dado que não obteve acesso aos extratos do Banco do Brasil.

36. Na sequência, apresenta extrato bancário fornecido pelo Sistema Contábil (peça 65), referente ao ano 2015, que espelha o extrato bancário do Banco do Brasil, ao qual não teve acesso. Também apresenta listagem de processos pagos referentes apenas ao período de 01/07 a 31/12/2016 (peça 66).

37. Ressalta ainda que fica clarividente que a aplicação dos recursos públicos em saúde priorizou o pagamento das despesas referentes à remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais de saúde e de apoio, inclusive administrativo e de cunho patronal e obrigações correlatas; aquisição, manutenção, construção e conservação das instalações e equipamentos necessários à saúde; uso e manutenção de bens e serviços vinculados à saúde; aquisição de produtos alimentícios, nutrientes e materiais médico-sanitários e demais materiais voltados especificamente para a promoção, proteção e recuperação da saúde; realização de atividades-meio necessárias à implantação e manutenção das ações e serviços públicos de saúde, dentre outros.

38. Conclui sua argumentação afirmando que não possui todas as comprovações documentais de aplicação de recursos, mas que, por amostragem, é possível se inferir, por presunção, que todas as despesas referentes ao período auditado pela Auditoria do SUS também foram devidamente aplicadas, o que ilidiria sua responsabilidade.

39. Termina as alegações de defesa solicitando que seja afastada qualquer responsabilidade pelo ressarcimento ao erário, dado que, além de não ter sido demonstrado qualquer dano ao erário, como inicialmente se supunha, restou clara a correta aplicação dos recursos, e que, em caso de ainda sobra de dúvidas deste Tribunal, pugna sejam oficiadas as instituições financeiras para que forneçam os extratos bancários. Que seja oficiado o Município de Itapetinga para que apresente documentos e prestações de contas do período de modo a demonstrar a lisura na aplicação dos recursos públicos.

Análise

40. O cerne das alegações de defesa trazidas pelo responsável, via seu procurador legal, gira em torno de possíveis comprovações de aplicações de recursos no mercado financeiro, o que, no sentir da defesa, ilidiria a irregularidade alvo desta tomada de contas especiais [leia-se ‘especial’].

41. De fato, com relação à constatação 533946 [leia-se ‘539946’], consta extrato da Caixa à peça 76, p. 1-2, onde é possível verificar as saídas dos recursos relacionados na tabela acima da conta específica 0962.4004-8 [leia-se ‘0062.4004-8’]. Contudo, não é possível afirmar que tais recursos foram destinados às aplicações financeiras informadas na mesma peça, verificadas na conta de fundo de investimento 0635-0055 (peça 76, p 3-15).

42. E mais, não é possível dizer, se posteriormente foram aplicados em ações de saúde. Não é possível verificar, portanto, o nexos de causalidade entre os valores debitados da conta 0962.4004-8 [leia-se ‘0062.4004-8’] e os valores constantes na conta de investimento, bem como entre os valores



posteriormente resgatados dessa conta e os que foram aplicados em ações de saúde no município.

43. Com relação à Constatação 539944, a defesa sequer apresenta documentos oficiais de comprovação. Demonstra, via relatório contábil, valores que teriam sido extraídos da conta do Banco do Brasil, de titularidade do município de Itapetinga/BA (peça 67). Bem como apresenta relatório de processos administrativos de pagamentos de despesas (peça 68).

44. Não é possível aceitar tais documentos produzidos por empresas privadas contábeis como evidências de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos do SUS, dado seu caráter não oficial, e referidos relatórios não suprem a necessidade de apresentar os documentos de despesa.

45. Com relação ao argumento de que, mesmo não possuindo todas as comprovações documentais de aplicação de recursos, por amostragem, seria possível se inferir, por presunção, que todas as despesas referentes ao período auditado pela Auditoria do SUS também foram devidamente aplicadas, o que ilidiria sua responsabilidade, não procede, pois é dever do gestor público demonstrar analiticamente e com todo o universo dos gastos, todas as despesas envolvidas na ação governamental, e não por amostragem, como afirma a defesa.

46. Os pedidos finais do responsável, também não parecem prosperar, pois sugerem que este Tribunal dirija esforços para angariar provas que justifiquem a conduta do responsável, quando na verdade o ônus da prova é invertido. No contexto da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a inversão do ônus da prova é aplicada principalmente aos gestores públicos e àqueles a eles equiparados, que têm algum controle sobre os haveres da União. Assim, é o responsável que deve juntar evidências que erijam sua responsabilidade.

47. Tratam-se [leia-se ‘Trata-se’], portanto, de alegações meramente retóricas e desacompanhadas de qualquer elemento que as revestissem de plausibilidade mínima. Não foram apresentados quaisquer elementos que pudessem afastar a irregularidade ou o dano, nem justificar a conduta do responsável.

48. 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.

49. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Emmanoel Souza Santos, 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)

50. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

51. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

52. Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de



diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

53. No caso em tela, a irregularidade de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais configura violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

54. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Emmanoel Souza Santos, 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.

55. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada (itens 18 a 27).

56. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

57. 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 45.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

- o) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Emmanoel Souza Santos (CPF: 927.932.075-00);
- p) excluir da relação processual Prefeitura Municipal de Itapetinga - BA;
- q) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Emmanoel Souza Santos (CPF: 927.932.075-00), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, 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 Emmanoel Souza Santos (CPF: 927.932.075-00):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/10/2015	1.900.000,00
16/11/2015	400.000,00
29/12/2015	870.000,00
14/1/2016	500.000,00
20/1/2016	551,34
7/4/2015	48.000,00
10/4/2015	50.000,00
17/4/2015	25.000,00
27/4/2015	2.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/4/2015	10.000,00	
19/6/2015	165.000,00	
8/7/2015	15.000,00	
20/7/2015	158.000,00	
23/7/2015	3.000,00	
29/7/2015	85.000,00	
5/8/2015	5.000,00	
6/8/2015	5.000,00	
9/9/2015	60.000,00	
25/9/2015	12.000,00	
6/10/2015	50.000,00	
7/10/2015	126.000,00	
16/10/2015	10.000,00	
28/10/2015	8.500,00	
6/11/2015	125.000,00	
17/11/2015	40.000,00	
20/11/2015	7.000,00	
7/12/2015	20.000,00	
11/12/2015	9.000,00	
14/12/2015	11.000,00	
17/12/2015	15.500,00	
18/12/2015	199.000,00	
22/12/2015	65.000,00	
8/1/2016	100.000,00	
13/1/2016	83.000,00	
20/1/2016	16.000,00	
21/1/2016	3.000,00	
22/1/2016	75.000,00	
28/1/2016	25.000,00	
2/2/2016	91.000,00	
22/2/2016	70.000,00	
26/2/2016	5.000,00	
9/3/2016	179.000,00	
18/3/2016	3.000,00	
28/3/2016	10.000,00	
1/4/2016	30.000,00	
7/4/2016	10.000,00	
8/4/2016	10.000,00	
11/4/2016	10.000,00	
13/4/2016	292.000,00	
14/4/2016	20.000,00	



	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/4/2016	63.000,00	
20/4/2016	59.503,57	
6/5/2016	55.000,00	
10/5/2016	230.000,00	
12/5/2016	8.000,00	
13/5/2016	35.000,00	
16/5/2016	39.000,00	
8/6/2016	20.000,00	
10/6/2016	15.000,00	
13/6/2016	15.000,00	
14/6/2016	7.000,00	
17/6/2016	100.000,00	
22/6/2016	30.000,00	
27/6/2016	37.000,00	
7/7/2016	10.000,00	
12/7/2016	20.000,00	
13/7/2016	20.000,00	
14/7/2016	15.000,00	
22/7/2016	7.000,00	
5/8/2016	149.000,00	
8/8/2016	50.000,00	
26/8/2016	85.000,00	
13/9/2016	15.000,00	
15/9/2016	70.000,00	
20/9/2016	42.000,00	
7/10/2016	37.000,00	
28/10/2016	42.000,00	
31/10/2016	26.000,00	
18/11/2016	8.500,00	
27/12/2016	14.337,41	

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/4/2024: R\$ 12.428.336,30.

r) aplicar ao responsável Emmanoel Souza Santos, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

s) 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;

t) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar,



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

u) informar à Procuradoria da República no Estado de Bahia, ao Fundo Nacional de Saúde - MS e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

h) informar à Procuradoria da República no Estado de Bahia 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”.

2. Adiante o Parecer do MP/TCU (peça 89):

“Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em pareceres uniformes (peças 86-88), sem prejuízo de registrar ressalva, no que diz respeito ao exame da prescrição, quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.

2. Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, originalmente em desfavor do Sr. Emmanoel Souza Santos e do Município de Itapetinga/BA, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Saúde – FNS, para blocos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar nos exercícios de 2015 e 2016.

2. Referidos recursos foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), quando foram apontadas as seguintes constatações da auditoria causadoras de dano ao Erário (peça 3, Relatório de Auditoria 18331):

a) Constatação 539944 - Transferências indevidas de recursos financeiros da conta do Bloco da Média e Alta Complexidade-BLMAC para a conta de Recursos Próprios no município de Itapetinga/BA, sem a devida comprovação das despesas, durante os exercícios de 2015 a 2016, no valor total de R\$ 3.685.340,98 (peça 3, p. 8 e 15-53);

b) Constatação 539946 - Transferências de recursos financeiros, sem a devida comprovação de despesas, da conta do Bloco da Média e Alta Complexidade/BLMAC para contas não identificadas durante os exercícios de 2015 e 2016, no valor total de R\$ 3.670.551,34 (peça 3, p. 6 e 54-56).

3. Já no âmbito desta Corte, após exame preliminar dos elementos que compõem os autos (peças 46-47), foi promovida a citação do Sr. Emmanoel Souza Santos (Secretário Municipal de Saúde, no período de 2/3/2015 a 30/4/2015 e 8/6/2015 a 30/12/2016), na condição de gestor dos recursos), quanto à transferência indevida de recurso para contas alheias às específicas do FMS e da não apresentação da documentação comprobatória das despesas relativas a tais recursos, sob a cifra histórica de R\$ 7.355.892,32.



4. Além disso, apesar de o tomador de contas haver inicialmente incluído o Município de Itapetinga/BA como corresponsável quanto à constatação 539944, em razão do enquadramento como desvio de finalidade, a unidade instrutória entendeu que os elementos carreados aos autos não permitiriam afirmar que a destinação final das transferências tivesse de fato beneficiado a municipalidade, ante a não apresentação dos documentos comprobatórios das despesas (peça 46, p. 3-4, itens 25-26).
5. Em sua derradeira instrução (peças 86-88), após examinadas as alegações de defesa apresentadas (peças 64-78), a unidade instrutiva propõe em síntese condenar o gestor ao ressarcimento do débito apurado, julgando irregulares suas contas, bem como aplicando-lhe a multa legal.
6. Por sua vez, o MP/TCU manifestou-se de acordo com a proposta instrutória e, embora tenha registrado acolhimento das regras previstas na Resolução TCU 344/2022, após ressalva no que diz respeito ao exame da prescrição, quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (peça 89).
7. Brevemente historiado, adianto que acolho a essência da proposta instrutória, acolhendo a respectiva análise às minhas razões de decidir, sem prejuízo e naquilo que não colidir com as considerações que se seguem.
8. Registro acolher a conclusão instrutória (peça 86, p. 6-7, itens 18-27) quanto à inocorrência da prescrição (Resolução-TCU 344/2022), tendo em vista que não houve transcurso de mais de cinco anos entre cada evento processual interruptivo, tampouco o processo ficou mais de três anos pendente de deliberação ou despacho.
9. Em suas alegações de defesa (peças 64-78), o ex-Secretário pondera em síntese que:
 - a) os valores apontados como débitos (constatação 539946) foram aplicações financeiras realizadas que posteriormente retornaram à conta específica, apresentando extrato da conta corrente utilizada para recebimento dos repasses relativos aos blocos de média e alta complexidade (peça 76 – Caixa Econômica Federal, Ag. 635, Cc. 0062.4004-8);
 - b) sua defesa teve dificuldades de angariar as provas necessárias à elisão da constatação 539944, dado que não obteve acesso aos extratos do Banco do Brasil, apresentando extrato fornecido pelo “Sistema Contábil” (peça 67), produzido pela Secretaria Municipal de Saúde de Itapetinga em 2024, e listagem de processos pagos (peça 68); e
 - c) não possui todas as comprovações documentais de aplicação de recursos, mas, por amostragem, seria possível inferir, por presunção, que todas as despesas em epígrafe também foram devidamente aplicadas.
10. Acolho a conclusão instrutória pela rejeição da defesa apresentada, tendo em vista que as alegações não se fizeram acompanhadas de elementos probatórios suficientes, capazes de afastar o dano em tela ou a responsabilidade do ex-Secretário.
11. No que se refere à constatação 539946, de fato consta extrato bancário à peça 76, p. 1-2, em que é possível verificar as saídas de recursos da conta específica (Conta 0062.4004-8), no total de R\$ 3.670.551,34. Todavia, o defendente não logrou êxito em comprovar que tais recursos foram efetivamente destinados às aplicações financeiras informadas na mesma peça (Caixa FIC Prático Renda Fixa Curto), verificadas na conta de fundo de investimento 0635-0055 (peça 76, p. 3-15), dada a falta de congruência entre os valores, não se comprovando a alegação apresentada. Para a competência 10/2015, por exemplo, o débito de R\$ 1.900.000,00 em conta corrente (peça 76, p. 1 - 30/10/2015) não se encontra acompanhado do correspondente crédito em investimentos (peça 76, p. 3).
12. No tocante à constatação 539944, os relatórios contábeis apresentados (peças 66-67), com valores que teriam sido extraídos das contas bancárias (Cc. 624004-8 e 17773-3), e o relatório de processos administrativos de pagamentos de despesas (peça 68) são insuficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos em questão, eis que foram aparentemente produzidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Itapetinga (peça 66, p. 8), desacompanhados dos documentos de despesa, que primariamente poderiam comprovar as alegações.



13. Consoante ressaltado pelo Denasus à época, a sistemática adotada de transferir os valores em tela para outras contas bancárias, de titularidade do Município, sem a presença dos documentos comprobatórios das despesas, impede o reconhecimento da regular aplicação dos recursos em tela.

14. A propósito, registro que, a despeito do conteúdo “em branco” dos extratos bancários às peças 9-13 (embora seja selecionável), as peças 40-44 dos autos contêm extratos bancários de duas contas bancárias (Caixa Econômica Federal, Ag. 635, Cc. 0062.4004-8; Banco do Brasil, Agência 417-0, Cc. 17773-3).

15. Em outro giro, não se pode admitir comprovação da aplicação dos recursos públicos pela via amostral. Como cediço, é dever do gestor público demonstrar analiticamente a integralidade dos recursos despendidos (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967).

16. Assim sendo, acolho a proposta uníssona nos autos, no sentido de julgar irregulares as presentes contas, com a condenação do responsável ao débito apurado e a aplicação da multa legal.

17. Por fim, destaco que deixo de carrear para a minuta de acórdão a proposição instrutória de, desde já, autorizar-se o parcelamento das dívidas imputadas, tendo em vista entender tratar-se de providência que somente deve ser adotada em face de solicitação do interessado.

18. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1556/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.051/2022-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.

3. Interessados/Responsáveis:

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

3.2. Responsável: Emmanoel Souza Santos (927.932.075-00).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itapetinga - BA.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

8. Representação legal: Harrison Ferreira Leite (OAB/BA 17.719/) e Mateus Rodrigues Matos (OAB/BA 17.571), representando Emmanoel Souza Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, originalmente em desfavor de Emmanoel Souza Santos e do Município de Itapetinga/BA, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Saúde – FNS, para blocos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar nos exercícios de 2015 e 2016,

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. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Emmanoel Souza Santos;

9.2. excluir da relação processual o Município de Itapetinga - BA;

9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Emmanoel Souza Santos, 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,


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, 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\$)
30/10/2015	1.900.000,00
16/11/2015	400.000,00
29/12/2015	870.000,00
14/1/2016	500.000,00
20/1/2016	551,34
7/4/2015	48.000,00
10/4/2015	50.000,00
17/4/2015	25.000,00
27/4/2015	2.000,00
29/4/2015	10.000,00
19/6/2015	165.000,00
8/7/2015	15.000,00
20/7/2015	158.000,00
23/7/2015	3.000,00
29/7/2015	85.000,00
5/8/2015	5.000,00
6/8/2015	5.000,00
9/9/2015	60.000,00
25/9/2015	12.000,00
6/10/2015	50.000,00
7/10/2015	126.000,00
16/10/2015	10.000,00
28/10/2015	8.500,00
6/11/2015	125.000,00
17/11/2015	40.000,00
20/11/2015	7.000,00
7/12/2015	20.000,00
11/12/2015	9.000,00
14/12/2015	11.000,00
17/12/2015	15.500,00
18/12/2015	199.000,00
22/12/2015	65.000,00
8/1/2016	100.000,00
13/1/2016	83.000,00
20/1/2016	16.000,00
21/1/2016	3.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
22/1/2016	75.000,00	
28/1/2016	25.000,00	
2/2/2016	91.000,00	
22/2/2016	70.000,00	
26/2/2016	5.000,00	
9/3/2016	179.000,00	
18/3/2016	3.000,00	
28/3/2016	10.000,00	
1/4/2016	30.000,00	
7/4/2016	10.000,00	
8/4/2016	10.000,00	
11/4/2016	10.000,00	
13/4/2016	292.000,00	
14/4/2016	20.000,00	
18/4/2016	63.000,00	
20/4/2016	59.503,57	
6/5/2016	55.000,00	
10/5/2016	230.000,00	
12/5/2016	8.000,00	
13/5/2016	35.000,00	
16/5/2016	39.000,00	
8/6/2016	20.000,00	
10/6/2016	15.000,00	
13/6/2016	15.000,00	
14/6/2016	7.000,00	
17/6/2016	100.000,00	
22/6/2016	30.000,00	
27/6/2016	37.000,00	
7/7/2016	10.000,00	
12/7/2016	20.000,00	
13/7/2016	20.000,00	
14/7/2016	15.000,00	
22/7/2016	7.000,00	
5/8/2016	149.000,00	
8/8/2016	50.000,00	
26/8/2016	85.000,00	
13/9/2016	15.000,00	
15/9/2016	70.000,00	
20/9/2016	42.000,00	
7/10/2016	37.000,00	
28/10/2016	42.000,00	



	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
31/10/2016	26.000,00	
18/11/2016	8.500,00	
27/12/2016	14.337,41	

9.4. aplicar ao Sr. Emmanoel Souza Santos 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\$ 1.200.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. informar à Procuradoria da República no Estado de Bahia, ao Fundo Nacional de Saúde - MS e ao responsável desta deliberação.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1556-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 011.392/2026-6.

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Universidade Federal do Cariri – UFCA.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTÍNUOS DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES PRONTAS (ALMOÇO E JANTAR) PARA A COMUNIDADE ACADÊMICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI. ALEGAÇÕES DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA HABILITAÇÃO DE LICITANTE. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.



RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações, anuída pelo dirigente (peças 14-15):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90002/2026, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Cariri (UFCA), com valor estimado de R\$ 10.102.092,00, cujo objeto é: contratação de serviços contínuos de fornecimento de refeições prontas (almoço e jantar) para a comunidade acadêmica da Universidade Federal do Cariri, campi Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, de segunda a sexta-feira, durante o período letivo, incluindo o período de férias, conforme o calendário letivo aprovado pelo conselho universitário (peça 4, p. 1-3).

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 (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

- a) situação: fase recursal decidida e licitante habilitado (peça 13);
- b) ainda não houve homologação do certame;
- c) a licitação em tela não envolve registro de preço;
- d) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação;
- e) não houve impugnações ao edital; e
- f) em cumprimento ao item 9.6 do Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, verificou-se, nas bases públicas disponíveis neste Tribunal, que o agente de contratação responsável pela condução do certame, Matrícula Siape 1308326, é servidor efetivo dos quadros permanentes da administração pública, em conformidade com os arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021.

4. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

- a) a habilitação da empresa Samir Cavalcante Aur contrariou o item 9.8 do edital, o art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, o art. 93 da Lei 8.213/1991 e o art. 429 da CLT, por suposto descumprimento das cotas legais de pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes (peça 1, p. 3-16);
 - b) a Administração teria aceitado atestados materialmente incompatíveis com o objeto do Pregão Eletrônico 90002/2026, em desacordo com o item 9.34.1.2 do Termo de Referência, segundo o qual o serviço de refeição transportada deveria ser semelhante ao solicitado, não equivalendo a distribuição de “quentinhas” prontas nem a refeições previamente montadas fora do local de distribuição (peça 1, p. 16-17);
 - c) que, mesmo considerados apenas os quatro atestados reputados compatíveis, emitidos pela UFC e pelo IFCE, a empresa Samir Cavalcante Aur não comprovaria o quantitativo mínimo previsto no item b.1 do item 4 do Estudo Técnico Preliminar, anexado ao edital como Anexo III do Termo de Referência (peça 1, p. 17-21);
 - d) os quatro atestados remanescentes apresentados pela empresa vencedora, referentes à UFC Campus Sobral, UFC Campus Crateús, IFCE Campus Caucaia e IFCE Campus Canindé, não ostentariam registro perante o Conselho Regional de Nutrição da 11ª Região, em afronta à Resolução CFN 703/2021 (peça 1, p. 21-24); e
 - e) a empresa Samir Cavalcante Aur teria apresentado Certidão Positiva de Débitos municipal para comprovar a regularidade fiscal exigida pelo item 9.20 do edital, relativo à Fazenda Distrital ou Municipal do domicílio ou sede do fornecedor (peça 1, p. 24-27).
5. O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 4 a 11.



6. Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com a seguinte justificativa:

a) demonstradas as graves irregularidades que viciam o procedimento licitatório em referência, impõe-se a concessão de medida cautelar inaudita altera pars, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, para suspender, de pronto, a assinatura do contrato e a execução do objeto, até que esta Corte de Contas delibere sobre o mérito da matéria. Os pressupostos autorizadores da medida encontram-se plenamente caracterizados (peça 1, p. 27-29).

7. Não foram registradas solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

9. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.

10. Além disso, CWM Indústria Alimentícia Ltda, cuja qualificação é licitante ou pessoa jurídica (lei de licitações), tendo como procurador Caio Fonteles Medeiros Amora, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

11. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de inexecução ou execução insatisfatória do contrato.

12. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

13. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pelo representante.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

14. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

15. Está configurado o pressuposto do perigo da demora, pois a fase recursal já foi decidida e há licitante habilitado, estando o certame na iminência de ser homologado (peça 13).

I.2. Perigo da demora reverso

16. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não há elementos suficientes para avaliar a essencialidade do objeto para a Unidade Jurisdicionada ou se há contrato vigente para o mesmo objeto.

I.3. Plausibilidade jurídica

17. A partir das alegações do representante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:

I.3.1. Descumprimento da reserva legal de cargos.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 63, inciso IV, 92, inciso XVII, e 116 da Lei 14.133/2021; Acórdão 2520/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Análise:

17.1. O representante alega que a empresa Samir Cavalcante Aur foi indevidamente mantida habilitada no PE 90002/2026, apesar de documentos indicarem o não atendimento da reserva legal de cargos para pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes. Segundo a peça, certidões do Ministério do Trabalho e Emprego emitidas em 28/4/2026 e 17/5/2026 teriam apontado quantitativo “inferior” ao mínimo legal tanto para PCD/reabilitados quanto para aprendizes, e relatório do eSocial, com data de informação de 19/4/2026, indicaria apenas um trabalhador PCD ativo no quadro da licitante. O representante sustenta que tais elementos afastariam a presunção de veracidade da declaração apresentada pela empresa no sistema e tornariam irregular a decisão do pregoeiro que manteve sua habilitação (peça 1, p. 3-16).

17.2. O edital exigiu, no cadastramento da proposta inicial, declaração de que o licitante cumpria as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas (peça 4, p. 5). Também previu que a falsidade das declarações sujeitaria o licitante às sanções da Lei 14.133/2021 e do próprio edital (peça 4, p. 6). Assim, o requisito de habilitação, tal como redigido no instrumento convocatório, concentrou-se na declaração formal relativa a PCD e reabilitados da Previdência Social, em linha com o art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

17.3. A decisão recursal reconheceu que o pregoeiro e a equipe de apoio consultaram o site do MTE e emitiram certidão segundo a qual a empresa Samir Cavalcante Aur empregava, em 13/4/2026, número inferior ao percentual previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991, correspondente, no caso concreto, a 2% dos seus empregados (peça 13, p. 9). A Administração, contudo, não extraiu dessa certidão consequência automática de inabilitação. Em vez disso, instaurou diligência em 22/4/2026, às 9h04min, para oportunizar manifestação da empresa, que apresentou resposta, relatório eSocial datado de 19/4/2026 e documentos de divulgação de vagas destinadas a pessoas com deficiência em redes sociais (peça 6, p. 5). A equipe de apoio informou ter verificado a veracidade das publicações no Instagram da empresa e juntado outros registros e links à diligência, concluindo que houve comprovação de esforços para contratação de PCDs.

17.4. Esse encaminhamento é compatível com o entendimento adotado no precedente do TCU. O entendimento do Tribunal é de que a exigência do art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 se refere à apresentação de declaração formal pelo licitante, cuja veracidade é presumida. A certidão do MTE pode questionar essa presunção, mas a inabilitação não deve se basear unicamente nela, em razão do caráter dinâmico dos quadros de pessoal das empresas. Antes da adoção de medida restritiva, deve-se permitir que a licitante demonstre esforços para o preenchimento das vagas, inclusive por meio de publicidade de anúncios e realização de processos seletivos (Acórdão 2520/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

17.5. À luz desse parâmetro, a decisão administrativa não se mostra irregular apenas porque admitiu meios de recrutamento divulgados em rede social. O precedente não restringe a demonstração de esforços a uma forma documental única, nem exige, na fase de habilitação, que a empresa comprove o efetivo preenchimento integral da cota, mas sim que se examine se houve reserva de vagas e atuação voltada ao seu preenchimento. A publicidade de anúncios é expressamente mencionada como exemplo de esforço apto a ser avaliado, de modo que a Administração possuía margem técnica para valorar os documentos apresentados pela licitante, especialmente após abertura de diligência, contraditório e verificação complementar pela equipe de apoio.

17.6. Também não se identifica, nesse ponto, ilegalidade suficiente na fundamentação relativa à localização das vagas divulgadas. A decisão recursal assinalou que a certidão do MTE abrangeria todos os estabelecimentos do empregador, razão pela qual, se as vagas reservadas fossem preenchidas em localidades diversas, isso poderia repercutir no atendimento global da cota (peça 13, p. 9). Ainda que fosse desejável motivação mais detalhada sobre a efetividade e a continuidade dos anúncios, essa deficiência não é suficiente, por si só, para afastar o juízo administrativo de habilitação, sobretudo porque a Administração não ignorou a certidão desfavorável, mas a confrontou com os esclarecimentos e documentos apresentados em diligência.



17.7. Quanto à cota de aprendizes, o art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 e o item 9.8 do edital referem-se expressamente à reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social. A decisão recursal, por isso, entendeu que a expressão “em outras normas específicas” se vincula às normas aplicáveis a essas categorias, não alcançando, como requisito de habilitação, a cota de aprendizes (peça 13, p. 10). Embora a obrigação de aprendizagem seja relevante e apareça no regime contratual da Lei 14.133/2021 (art. 92, inciso XVII), a ausência de previsão editalícia clara como requisito eliminatório enfraquece a tese de inabilitação imediata por esse fundamento.

17.8. Isso não significa que o contratado esteja dispensado de cumprir as reservas legais durante a execução. O art. 92, inciso XVII, da Lei 14.133/2021 exige cláusula contratual que imponha ao contratado o cumprimento das reservas de cargos previstas em lei e em outras normas específicas para pessoa com deficiência, reabilitado da Previdência Social e aprendiz. O art. 116 da mesma lei reforça que, ao longo de toda a execução contratual, o contratado deverá cumprir essas reservas e comprová-las sempre que solicitado pela Administração, com indicação dos empregados que preencherem as vagas. Assim, a aceitação dos esforços demonstrados na habilitação não constitui salvo-conduto para descumprimento permanente da obrigação legal.

17.9. Portanto, não se verifica irregularidade no procedimento adotado pela Administração quanto à análise do cumprimento da reserva legal de cargos para pessoa com deficiência e reabilitado da Previdência Social. A UFCA identificou a certidão desfavorável do MTE, instaurou diligência, oportunizou manifestação da licitante, examinou os documentos apresentados e motivou a manutenção da habilitação com base na comprovação de esforços de recrutamento. Esse procedimento é compatível com o entendimento do TCU no sentido de que a certidão do MTE pode questionar a presunção de veracidade da declaração prevista no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, mas não autoriza, isoladamente, a inabilitação automática do licitante, devendo ser oportunizada a demonstração de esforços para preenchimento das vagas.

17.10. Em função do exposto, considera-se que não há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

I.3.2. Incompatibilidade qualitativa dos atestados de capacidade técnica.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021.

Análise:

17.11. O representante sustenta que a empresa Samir Cavalcante Aur foi habilitada com base em atestados de capacidade técnica que não demonstrariam experiência qualitativamente compatível com o objeto do PE 90002/2026. A alegação parte da premissa de que o certame exige não apenas fornecimento genérico de refeições, mas prestação contínua envolvendo produção, transporte, montagem e distribuição local de refeições prontas para a comunidade acadêmica da UFCA, nos campi Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte. Segundo a representação, diversos atestados apresentados pela arrematante envolveriam serviços distintos, como refeições preparadas e distribuídas no próprio local de consumo, entrega de refeições em embalagens individuais descartáveis ou serviço pontual de buffet (peça 1, p. 16-17).

17.12. O critério utilizado pelo representante é o item 9.34.1.2 do Termo de Referência (peça 4, p. 52), segundo o qual o serviço de refeição transportada deveria ser de natureza semelhante à solicitada, não sendo equivalente à distribuição de quentinhas prontas, refeições previamente montadas em embalagem tipo kit ou qualquer refeição previamente montada que não fosse no local de distribuição.

17.13. O relatório de diligências (peça 6), contudo, demonstra que a Administração não se limitou à leitura formal dos atestados apresentados pela Samir Cavalcante Aur. O pregoeiro e a equipe de apoio registraram diligência específica para averiguar o atendimento ao item 9.34 e subitens do Termo de Referência, informando que a licitante havia juntado atestados da UFC Campus Sobral, de 2018 e 2019, e do IFCE Campus Caucaia. Em relação ao IFCE Campus Caucaia (peça 6, p. 1-2), a Administração consultou dados da contratação e edital originário, identificando que as refeições deveriam ser preparadas fora das dependências da instituição e servidas no campus, com



porcionamento por pessoal da contratada, concluindo que a empresa foi contratada para produzir, transportar e distribuir refeições por pelo menos 13 meses ininterruptos.

17.14. Quanto aos atestados da UFC Campus Sobral (peça 6, p. 2), o relatório de diligências registra que ambos se referem ao Contrato 44/2017, oriundo do Pregão Eletrônico SRP 49/2016. A equipe de apoio examinou o edital e o Termo de Referência originários, destacando exigências de transporte dos alimentos em cubas de aço inox inseridas em caixas térmicas de polietileno, bem como transporte em veículos tipo baú, em boas condições de limpeza, com revestimento interno apropriado e juntas vedadas. Com base nesses elementos, a Administração concluiu que a empresa foi contratada pela UFC Campus Sobral para produzir, transportar e distribuir refeições, comprovando a prestação dos serviços por pelo menos 23 meses ininterruptos.

17.15. Dessa forma, o relatório de diligências indica que a conclusão administrativa se apoiou nos atestados da UFC Campus Sobral e do IFCE Campus Caucaia, justamente aqueles que, segundo a própria análise administrativa, envolveriam produção, transporte e distribuição de refeições. A Administração não apenas aceitou os documentos de forma acrítica, mas buscou contratos, editais e termos de referência originários para confirmar a existência das etapas operacionais relevantes. Essa atuação atende ao dever de julgamento objetivo e ao poder-dever de diligência para esclarecer a documentação de habilitação.

17.16. Em função do exposto, considera-se que **não há** plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

1.3.3. Insuficiência quantitativa dos atestados de capacidade técnica.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 6º, inciso XX e XXIII, da Lei 14.133/2021.

Análise:

17.17. O representante alegou que os atestados aceitos para habilitação da empresa Samir Cavalcante Aur seriam insuficientes porque não comprovariam quantitativo mínimo equivalente a 50% da demanda estimada da contratação. A tese foi construída a partir do item b.1 do Estudo Técnico Preliminar, segundo o qual a licitante deveria comprovar execução de serviço correspondente a, no mínimo, 50% do quantitativo estimado, o que, na leitura do representante, corresponderia a 300.300 refeições anuais, diante da previsão total de 600.600 refeições por ano. Com base nesse raciocínio, o representante sustentou que os atestados aceitos não alcançariam o volume mínimo exigido, ainda que fossem considerados compatíveis quanto ao objeto (peça 1, p. 17-21).

17.18. A decisão recursal enfrentou expressamente essa alegação e registrou que a exigência de quantitativo mínimo de 50%, embora constante do ETP em etapa anterior, teria sido retirada do Termo de Referência nos ajustes finais posteriores ao parecer jurídico, conforme Despacho 3/2026/CAC/PROAD (peça 13, p. 10). Segundo a decisão, o parecer teria apontado possível contradição entre itens que tratavam de quantitativos, e a Administração informou que a exigência da seção correspondente foi excluída do novo Termo de Referência. A decisão também fundamentou que as regras de seleção do fornecedor devem estar descritas no edital e no Termo de Referência, uma vez que o ETP serve de base preparatória para definição da solução, mas pode ser refinado, retificado ou complementado pelo TR.

17.19. Esse fundamento administrativo é relevante. O ETP, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução para a contratação, servindo de base à elaboração do Termo de Referência. Já o TR, conforme art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021 tem função de consolidar a definição do objeto, os requisitos da contratação, a forma de execução e os critérios de seleção do fornecedor. Assim, quando houver ajuste formal entre a versão preliminar do ETP e o Termo de Referência final, deve-se verificar qual exigência foi efetivamente incorporada ao edital publicado como requisito de habilitação. No caso, a decisão recursal afirma que o edital e o TR do PE 90002/2026 não continham exigência de que os atestados comprovassem 50% do quantitativo mensal ou anual de refeições (peça 13, p. 10).

17.20. Nessa linha, a tese de inabilitação por não comprovação de 300.300 refeições anuais perde força. A criação de critério matemático eliminatório, não previsto expressamente no edital ou no Termo de Referência, poderia implicar ampliação indevida das exigências de habilitação em sede



recursal. A qualificação técnico-operacional deve ser aferida nos limites objetivos do instrumento convocatório, sob pena de violação à vinculação ao edital e ao julgamento objetivo. Se o TR final não exigiu percentual mínimo de 50%, não há base suficiente para inabilitar a licitante por descumprimento desse parâmetro específico.

17.21. Quanto ao requisito efetivamente previsto, a decisão recursal indica que o item 9.34.1.1 do Termo de Referência (peça 4, p. 52) exigia atestados em nome do participante, relativos à execução de fornecimento de refeições compatível em características, quantidades e prazos com o objeto, envolvendo produção, transporte e distribuição de refeições por prazo de três anos, em períodos sucessivos ou não, admitido o somatório de atestados de períodos diferentes. A Administração, então, analisou os serviços realizados e o período de execução, com diligências em sítios oficiais e juntada de editais, termos de referência e contratos relacionados aos atestados (peça 13, p. 10-11).

17.22. A análise administrativa aceitou o atestado do IFCE Campus Caucaia, vinculado ao Contrato 13/2015 e ao Pregão Eletrônico 2/2015, com período apurado de 28/7/2015 a 21/9/2016, correspondente a 13 meses ininterruptos, e serviços de produção, transporte e distribuição confirmados no Termo de Referência originário. Também aceitou os atestados 1/2018 e 1/2019 da UFC Campus Sobral, referentes ao Contrato 44/2017 e ao Pregão Eletrônico SRP 49/2016, com período apurado de 8/11/2017 a 18/10/2019, correspondente a 23 meses, igualmente com confirmação documental de produção, transporte e distribuição. A soma dos períodos resultou em 36 meses, sem contagem de períodos posteriores à assinatura dos atestados e sem duplicidade de períodos concomitantes (peça 13, p. 11).

17.23. Diante desses elementos, a decisão administrativa apresenta fundamentação suficiente para afastar a alegação de insuficiência quantitativa nos moldes formulados pelo representante. A Administração não se omitiu quanto à qualificação técnica; ela definiu que o critério aplicável era o previsto no item 9.34.1.1 do TR, consistente na compatibilidade em características, quantidades e prazos, com comprovação de produção, transporte e distribuição pelo prazo de três anos. A decisão também justificou por que não aplicou o parâmetro de 50% do ETP: tal exigência teria sido excluída do Termo de Referência final e não constaria do edital como requisito de habilitação.

17.24. Em função do exposto, considera-se que não há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

I.3.4. Ausência de registro dos atestados perante o Conselho Regional de Nutrição.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021.

Análise:

17.25. O representante sustenta que os atestados remanescentes apresentados pela empresa Samir Cavalcante Aur não poderiam ser utilizados para comprovar qualificação técnico-operacional porque não teriam sido registrados perante o Conselho Regional de Nutrição da 11ª Região. A alegação concentra-se nos atestados da UFC Campus Sobral, UFC Campus Crateús, IFCE Campus Caucaia e IFCE Campus Canindé, reputados pelo representante como os únicos que, em tese, poderiam remanescer após a exclusão dos demais por incompatibilidade material. Segundo a peça, a ausência de Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica comprometeria a aptidão jurídica desses documentos em licitações de serviços de alimentação e nutrição (peça 1, p. 21-24).

17.26. O representante fundamenta a tese na Resolução do Conselho Federal de Nutrição (CFN) 703/2021, segundo a qual a certidão expedida pelo Conselho Regional de Nutrição (CRN) seria o instrumento que conferiria à pessoa jurídica a prerrogativa de utilizar determinado atestado como prova de qualificação técnico-operacional (peça 1, p. 21). Também invoca precedente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) relacionado à exigência de registro de atestados perante o CRN em certames de alimentação e nutrição, afirmando que tal exigência não configuraria formalismo excessivo, mas instrumento de controle e prevenção de fraudes (peça 1, p. 22-24).

17.27. Quanto a este ponto, a decisão recursal e as contrarrazões acolhidas pela Administração indicam interpretação menos restritiva do item 9.34 do Termo de Referência. Conforme consta da fundamentação, o item 9.34 (peça 4, p. 52) admitia comprovação de aptidão por certidões ou atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou pelo Conselho Profissional



competente, quando fosse o caso. A resposta administrativa assinalou que a redação editalícia não restringia a comprovação exclusivamente a documentos emitidos ou registrados pelo Conselho Profissional e que os atestados emitidos por órgãos e entidades públicas gozam de presunção de legitimidade e veracidade (peça 13, p. 12).

17.28. Dessa forma, se o edital admitiu atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, sem estabelecer de forma clara e expressa que cada atestado deveria estar previamente registrado no CRN como requisito eliminatório de habilitação, não parece adequado inabilitar a licitante com base em exigência não explicitada no instrumento convocatório.

17.29. A Resolução CFN 703/2021 e o precedente judicial citado pelo representante podem demonstrar a conveniência ou, em determinados contextos, a exigibilidade de controle profissional sobre atestados de serviços de alimentação e nutrição. Contudo, no plano da habilitação deste certame, a análise deve observar a regra editalícia efetivamente posta aos licitantes. Havendo previsão expressa de aceitação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, e não constando imposição clara de registro prévio de cada atestado no CRN, a inabilitação por ausência desse registro poderia contrariar a vinculação ao edital e o julgamento objetivo.

17.30. Portanto, a Administração verificou a regularidade da certidão profissional da empresa, afastou a alegação de nulidade por divergência nominal e adotou interpretação plausível do item 9.34 do Termo de Referência, no sentido de admitir atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Sem previsão editalícia expressa exigindo registro prévio de cada atestado no Conselho Regional de Nutrição como condição de habilitação, não prospera os argumentos do representante.

17.31. Em função do exposto, considera-se que não há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

I.3.5. Ausência de regularidade fiscal e substituição documental em diligência.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 64, inciso II, da Lei 14.133/2021.

Análise:

17.32. Quanto a este ponto, o representante alega que a Samir Cavalcante Aur não teria comprovado validamente a regularidade fiscal municipal exigida para habilitação, porque teria apresentado Certidão Positiva de Débitos municipal quando convocada a juntar seus documentos. Na tese do representante, esse documento não demonstraria regularidade fiscal plena e vigente e teria sido indevidamente substituído por certidão posterior, emitida após a abertura da sessão pública e após a convocação para habilitação. A irregularidade, portanto, estaria na suposta flexibilização indevida de requisito essencial, em afronta à isonomia, à vinculação ao edital e ao julgamento objetivo (peça 1, p. 24-27).

17.33. A decisão recursal examinou a questão à luz do art. 64, inciso II, da Lei 14.133/2021, segundo o qual, após a entrega dos documentos de habilitação, admite-se, em sede de diligência, a atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas. Além disso, a decisão citou o item 9.15.1 do edital (peça 4, p. 13), que admitia a apresentação de novos documentos ou complementação de informações para aferição das condições de habilitação, desde que decorrentes de fatos existentes à época da abertura do certame (peça 13, p. 7).

17.34. A decisão recursal apresenta cronologia relevante para o exame do caso. Na abertura do certame, em 27/3/2026, a empresa possuía no SicaF Certidão Positiva com Efeito de Negativa n. 49, emitida em 12/3/2026 e válida até 10/4/2026. Em 14/4/2026, ao enviar documentos de habilitação pelo sistema, a licitante juntou Certidão Positiva n. 1559, emitida e válida apenas nessa mesma data. Em 17/4/2026, ainda durante a fase de habilitação, a empresa anexou nova Certidão Positiva com Efeito de Negativa n. 79, emitida em 15/4/2026 e válida até 14/5/2026. A fase de habilitação da Samir, segundo a decisão, iniciou-se em 14/4/2026 e foi concluída em 23/4/2026 (peça 13, p. 6-7).

17.35. Dessa forma, o ponto central não é a existência isolada da certidão positiva enviada em 14/4/2026, mas o fato de que havia certidão positiva com efeitos de negativa válida na data de abertura do certame, registrada no SicaF, e de que a certidão posteriormente aceita serviu para atualizar documento cuja validade expirou durante a fase externa. Nessa moldura, a situação se aproxima da



hipótese admitida pelo art. 64, inciso II, da Lei 14.133/2021, e pelo item 9.15.1 do edital, pois a regularidade fiscal era aferível na data de recebimento das propostas e a documentação posterior recompôs a validade da comprovação durante o processamento da habilitação.

17.36. Também não se confirma que tenha havido substituição documental ilícita ou criação de oportunidade privilegiada. O pregoeiro registrou que a nova certidão foi anexada pela empresa por iniciativa própria, aproveitando convocação para envio de declaração de vistoria ou dispensa de vistoria, enquanto a Administração ainda analisava os documentos de habilitação (peça 13, p. 7). Ainda que essa dinâmica pudesse exigir motivação cuidadosa, o fato decisivo é que a certidão válida foi juntada antes do encerramento da fase de habilitação, e não após a habilitação já concluída. A decisão ainda ressalta que não havia manifestação anterior do pregoeiro sobre a expiração da certidão do Sicaf ou sobre a certidão positiva de 14/4/2026, porque a análise documental ainda estava em curso.

17.37. A distinção entre Certidão Positiva simples e Certidão Positiva com Efeitos de Negativa é determinante. A primeira, em regra, não comprova regularidade fiscal; a segunda pode produzir efeitos equivalentes aos de certidão negativa, conforme a situação tributária subjacente. A decisão recursal registra que a certidão válida na abertura do certame e a certidão aceita em 17/4/2026 eram positivas com efeito de negativa. Assim, a certidão positiva simples de 14/4/2026 perde relevância invalidante, pois não foi o único elemento disponível para aferição da regularidade fiscal e foi sucedida, ainda durante a habilitação, por documento com efeitos de negativa (peça 13, p. 6-7).

17.38. Portanto, os argumentos apresentados não se sustentam como fundamento para desconstituir a habilitação da Samir Cavalcante Aur. A decisão recursal demonstrou que havia certidão municipal positiva com efeitos de negativa válida no Sicaf na data de abertura do certame, que sua validade expirou durante a fase externa e que nova certidão positiva com efeitos de negativa foi apresentada antes do encerramento da habilitação. Nessas condições, a aceitação do documento se enquadra como atualização de comprovação de regularidade fiscal, admitida pelo art. 64, inciso II, da Lei 14.133/2021 e pelo item 9.15.1 do edital, não se evidenciando tratamento privilegiado ou violação ao julgamento objetivo.

17.39. Em função do exposto, considera-se que **não há** plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

CONCLUSÃO

18. 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.

19. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora; é inconclusiva a análise sobre o perigo da demora reverso; e não há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar pleiteada**.

20. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **improcedente**.

21. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

22. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.

23. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.

24. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.

25. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Em virtude do exposto, propõe-se:

26.1. **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;

26.2. no **mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;



- 26.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- 26.4. **informar** à Universidade Federal do Cariri – UFCA 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
- 26.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame Representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90002/2026, com valor estimado de R\$ 10.102.092,00, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de fornecimento de refeições prontas (almoço e jantar) para a comunidade acadêmica da Universidade Federal do Cariri, *campi* Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte.

2. A licitação em análise é regida pela Lei 14.133/2021, está sendo realizada por meio do Portal de Compras do Governo Federal e se encontra aguardando adjudicação após habilitação do licitante Samir Cavalcante Aur, com valor ofertado de R\$ 8.108.100,00 (<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/-1?compra=15871905900022026>, consulta em 26/5/2026).

3. A representante alega, em síntese, a ocorrência das seguintes irregularidades:

- a) descumprimento da reserva legal de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado da previdência social e aprendiz;
- b) inaptidão dos atestados de capacidade técnica, em razão da incompatibilidade qualitativa com o objeto licitado, da insuficiência quantitativa frente ao parâmetro fixado no estudo técnico preliminar e da ausência de registro perante o Conselho Regional de Nutrição da 11ª região; e
- c) ausência de regularidade fiscal na habilitação e indevida substituição documental em sede de diligência (Certidão Municipal Positiva de Débitos).

4. Ao final, requer a concessão de medida cautelar para determinar à Universidade Federal do Cariri que se abstenha de homologar o Pregão Eletrônico 90002/2026, de assinar contrato com a empresa habilitada e de praticar quaisquer atos de execução decorrentes do certame; bem como o reconhecimento da nulidade da decisão que manteve a habilitação e a classificação da empresa Samir Cavalcante Aur; a determinação para que a universidade promova sua inabilitação; e o exame da eventual incidência das hipóteses sancionatórias em razão da prestação de declaração inverídica quanto ao cumprimento das exigências de reserva de cargos previstas em lei (peça 1).

5. Após exame, a AudContratações propõe conhecer da presente Representação; no mérito, considerá-la improcedente; indeferir o pedido de concessão de medida cautelar e arquivar os autos (peças 14-15).

6. Enquanto o processo se encontrava em análise no meu Gabinete, a representante apresentou manifestação complementar (peça 16), em que questiona a conclusão da unidade técnica quanto ao tratamento da reserva legal de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social na habilitação da empresa.

7. Em que pese inexistir, na processualística deste Tribunal, etapa de contestação da instrução da unidade técnica, conforme enunciado de jurisprudência que acompanha os Acórdãos 7738/2019-Segunda Câmara (Relator Ministro Augusto Nardes) e 1171/2018-Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes), registro que os argumentos oferecidos não são capazes de alterar o encaminhamento sugerido.

8. Acolho a íntegra da proposta instrutória, incorporando a análise às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações adicionais adiante expostas.



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

10. Em relação aos pressupostos para adoção de medida cautelar, não se identificou plausibilidade jurídica das alegações da representante, o que fundamenta o indeferimento do pedido.

11. No que se refere ao mérito, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação da representação como improcedente.

12. Acerca do descumprimento das cotas legais de pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes, a representante afirma que:

a) a habilitação da empresa Samir Cavalcante Aur contrariou o item 9.8 do edital, o art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, o art. 93 da Lei 8.213/1991 e o art. 429 da CLT;

b) as certidões expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) afastam a presunção de autodeclaração, infirmam seu conteúdo e atestam o descumprimento dos percentuais mínimos legalmente exigidos;

c) o PARECER 00060/2024/DECOR/CGU/AGU, da Advocacia-Geral da União, assenta:

“III - A declaração apresentada pelo licitante tem presunção de veracidade juris tantum (relativa). Se houver concomitantemente à apresentação da declaração um documento da fiscalização trabalhista que infirme o seu conteúdo, deverá prevalecer esse em detrimento daquela.”;

d) o relatório do e-social, expedido pela própria empresa, revela o descumprimento estrutural e o padrão de rotatividade artificial das vagas destinadas a cota de reserva de cargos, eis que possuía um único trabalhador ativo na condição de pessoa com deficiência ativa em seu quadro funcional e os demais vínculos demonstram contratações por períodos curtos, frequentemente inferiores a um ano, sem qualquer reposição contemporânea aos desligamentos;

e) a presente situação se distingue do paradigma adotado pelo agente de contratação (Acórdão 523/2025 Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira), no qual havia o cumprimento efetivo em momento anterior à licitação e ocorreu momentâneo desenquadramento, prontamente revertido;

f) as publicações em *stories* do Instagram, indicando ofertas de vagas para pessoas com deficiência em municípios geograficamente distantes do polo operacional do pregão, ostentam caráter meramente reativo e não preventivo, contínuo ou estruturado, em desacordo com padrão de esforço exigido pelo TCU; e

g) houve equívoco interpretativo do agente de contratação ao considerar que o item 9.8 do edital alcançaria apenas as reservas de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, e não a reserva de cargos para aprendiz, razão pela qual o eventual descumprimento da cota de aprendizes não seria motivo para inabilitação, tendo em vista que, como a reserva de cargos para aprendiz integra cláusula obrigatória do contrato (arts. 92, inciso XVII, e 116 da Lei 14.133/2021), vinculante durante toda a execução e constitui motivo legal de extinção, sua observância também deve ser exigida na fase de habilitação.

13. Na manifestação complementar, contesta a conclusão da unidade técnica de que os documentos apresentados em diligência pela licitante, notadamente capturas de tela de publicações em formato de *stories* do Instagram, seriam suficientes para afastar a presunção de descumprimento e legitimar a manutenção da habilitação, o que não se sustentaria à luz do próprio padrão do Tribunal.

14. Embora se reconheça que o presente caso se diferencia da situação evidenciada no mencionado Acórdão 523/2025 - Plenário, pertinente registrar que o agente de contratação fez menção à decisão para destacar a jurisprudência desta Corte “no sentido de que a exigência na fase de habilitação é a declaração formal do licitante, cuja veracidade é presumida. Tal presunção pode ser questionada, mas a inabilitação não pode se basear unicamente em certidão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que aponte o descumprimento da cota, em razão do caráter dinâmico dos quadros de pessoal das empresas”.

15. Além dessa deliberação, tanto o pregoeiro, quanto a unidade técnica destacaram o posicionamento adotado por meio do Acórdão 2520/2025 – Plenário (Ministro Walton Alencar



Rodrigues) de permitir que a licitante demonstre esforços para o preenchimento das vagas. Naquela deliberação, ressalte-se, o Relator acolheu a conclusão da unidade técnica em situação bem similar a ora examinada:

“37. A empresa Tawrus apresenta evidências concretas e documentadas de seus esforços para cumprimento das cotas de pessoas com deficiência, **por meio de divulgação de vagas através de redes sociais (Facebook e Instagram)**, por exemplo, demonstrando postura ativa na busca por candidatos qualificados, enquadrando-se nos esforços valorizados pelo Tribunal, como ‘a publicação de anúncios em redes sociais e em jornais’, conforme constou no Acórdão 523/2025-TCU-Plenário” (destaques inseridos).

16. Assim, não procede o argumento de que não teria sido verificado o padrão estabelecido no precedente invocado.

17. Em complemento, ressalto o sumário do Acórdão 1930/2025 – Plenário (Relator Ministro Jorge Oliveira) que também expõe circunstância semelhante à ora analisada: “Diante de declaração de licitante afirmando o atendimento de cota legal prevista no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, que, por sua vez, reste impugnada por certidão do MTE atestando o contrário, compete à Administração diligenciar à licitante para que esclareça a situação, por meio da apresentação de justificativas plausíveis que evidenciem eventual impossibilidade de atendimento aos quantitativos previstos na lei, em face de admissões e desligamentos, bem como de dificuldades no preenchimento das cotas, a fim de afastar a inabilitação, devendo tais aspectos serem fiscalizados, com maior rigor, durante a execução contratual”. A propósito, permito-me reproduzir trecho do voto condutor que bem aborda a controvérsia e é suficiente para afastar os pontos questionados na presente representação:

“17. De início, ressalto que o tema atinente à **primeira alegação** da representante é complexo. Insere-se na denominada função regulatória das contratações públicas (...). No caso, as cotas legais destinadas a pessoas com deficiência e aprendizes buscam a maior inserção de grupos os quais o legislador entendeu por bem proteger na seara dos contratos administrativos.

18. Entretanto, quando se trata da licitação propriamente dita – a fase competitiva –, a proteção a certos interesses socialmente relevantes deve ser ponderada com outros princípios que regem a matéria, a exemplo da competitividade, da isonomia e da economicidade. É relevante pontuar que três dos quatro objetivos do processo licitatório constantes na Lei 14.133/2021 dizem respeito a esses últimos aspectos: *assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.*

19. Não se quer dizer com isso, é importante ressaltar, que haja intransponível oposição entre os princípios citados e a função regulatória. No que for possível, devem ambos os aspectos serem sopesados e homenageados. A própria interpretação do que seria o ‘resultados mais vantajoso para a Administração Pública’ e a expressa menção ao ‘ciclo de vida do objeto’, constantes nos objetivos do processo licitatório (Lei 14.133/2021) permitem supor uma diretriz de harmonização. No entanto, em certos momentos e circunstâncias, eventualmente, algum aspecto terá de ceder em face do outro.

20. Partindo dessas premissas, cabe apontar que, na fase de seleção da melhor proposta, deve-se adotar cautela redobrada antes de inabilitar a licitante com a melhor oferta. A Lei 14.133/2021 permite que se exija, na fase de habilitação, ‘*declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social*’ (art. 63, inc. IV). Como consignei no voto condutor do Acórdão 523/2025-Plenário, ‘*a exigência legal, na fase de habilitação, é apenas a declaração formal do licitante de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, presumindo-se sua veracidade com base nos princípios da boa-fé e da lealdade processual*’.

21. Contudo, nada impede que essa declaração seja questionada de ofício ou a partir de elementos trazidos ao processo licitatório, no âmbito de recurso administrativo, no qual se argumente no sentido da inveracidade da referida declaração. Novamente, pertinente referenciar trecho do voto por mim apresentado no Acórdão 523/2025-Plenário, ‘*a certidão emitida pelo MTE é uma das formas de se evidenciar o cumprimento da exigência legal da reserva de cotas aqui tratada. Contudo, não é a única. Na mesma linha, a apresentação de certidão que ateste a inconformidade de licitante quanto ao requisito não é motivo suficiente para sua inabilitação*’. As passagens seguintes são igualmente relevantes ao caso ora em apreço:

(...)



19. Assim, a certidão do MTE que atesta o não cumprimento do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei 8.213/1991 não é suficiente, por si só, para inabilitar um licitante, sendo necessário que se abra espaço para que a empresa que prestou a declaração de cumprimento do item em tela reúna evidências da veracidade de sua declaração.’

22. Naquela assentada, apresentei posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho (TST) no sentido de afastar a responsabilidade das empresas pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, desde que seu esforço seja evidenciado: ‘Esta Corte já se posicionou no sentido de reconhecer o ônus da empregadora pelo cumprimento das exigências do art. 93 da Lei 8.213/91, mas de afastar sua responsabilidade pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, em razão dos esforços comprovadamente empenhados’ (TST – RR: 1002364- 57.2016.5.02.0204)’.

23. Na mesma linha, transcrevo trecho do Acórdão 2.204/2025-2ª Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia: ‘Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) às peças 14-16, dos quais são colhidas as seguintes conclusões:

i) o Tribunal Superior do Trabalho tem considerado que nem sempre haverá disponibilidade de pessoas que se enquadrem no quantitativo mínimo abstratamente previsto para beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência. Sendo assim, não seria possível apenar a empresa por tal situação. Antes disso, seria o caso de se perquirir se o não atingimento da meta se deve à conduta discriminatória ou à negligência por parte da empresa no cumprimento do dever jurídico que a norma impõe (processos Ag-AIRR - 112345.2015.5.15.0068, julgamento em 30/3/2022, e ARR - 1588-24.2015.5.09.0654, julgamento em 14/9/2022);

ii) recente Parecer 60/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovado em 12/11/2024, concluiu que a declaração apresentada pelo licitante tem presunção de veracidade **juris tantum** (relativa). Se houver concomitantemente à apresentação da declaração um documento da fiscalização trabalhista que infirme o seu conteúdo, deverá prevalecer esse em detrimento daquela. Caso se verifique, após consulta ao Ministério do Trabalho, que a licitante não atende ao quantitativo mínimo previsto em lei para a reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, impõe-se sua inabilitação no certame. Não caberia ao agente de contratação o ônus de comprovar subjetivamente se os esforços empreendidos para o atendimento à exigência legal são ou não suficientes;

iii) deve-se levar em consideração os riscos da imposição desse entendimento mais recente da AGU, sob a ótica do interesse público. No âmbito dos procedimentos licitatórios, é possível que o número de empresas aptas a participar dos certames fique muito reduzido, interferindo na competitividade e na obtenção de proposta vantajosa, com potencial de prejuízo ao erário; no âmbito dos contratos em andamento, é possível que vários deles tenham que ser extintos, com potencial de afetar a continuidade da atividade da administração;

iv) a AudContratações pretende realizar fiscalização para compreender melhor as circunstâncias e fragilidades da emissão dessas certidões pelo site do MTE, como também para conhecer o universo de empresas em situação irregular e analisar os riscos e consequências de se considerar determinantes essas certidões para efeito de habilitação em licitações públicas;

v) considerando ser recente a solução da controvérsia sobre a questão pela AGU, bem como em razão de dúvidas suscitadas sobre a eficácia das certidões emitidas pelo site do MTE para este fim, não seria razoável concluir que houve irregularidade no curso da licitação; [...]

b) no mérito, considerar a representação improcedente;’

24. Em suma, dado que a certidão do MTE cria uma presunção relativa de descumprimento da cota legal (se apresentada no processo licitatório no sentido de impugnar declaração de participante), reafirmo o que assinaei no voto condutor do Acórdão 523/2025-Plenário: ‘os agentes responsáveis pelos processos licitatórios não podem simplesmente desconsiderar a existência, nesse caso, de certidão que aponte o descumprimento de requisitos legais por parte da empresa licitante’.

25. A partir disso, pode-se dizer que compete à Administração, diante de declaração de licitante afirmando o atendimento de cota legal que, por sua vez, reste impugnada por certidão do MTE atestando o contrário, diligenciar ao participante do certame para que este esclareça a situação. Tanto o caráter dinâmico que permeia a questão, concernente a constantes alterações de quantitativos decorrentes de admissões e desligamentos, quanto eventual dificuldade no preenchimento das cotas, **desde que evidenciados**, são justificativas plausíveis a afastar a inabilitação. Afinal, tais aspectos serão fiscalizados quando da execução contratual, podendo levar à aplicação de sanções e até mesmo à rescisão contratual, caso a contratante se arvore a descumprir seus deveres.



26. Acrescento que o dever do agente de contratação/pregoeiro de aferir a suficiência dos argumentos apresentados por licitante para justificar o eventual descumprimento da cota legal deve ser encarado com realismo. Não há, em regra, meios para que esse agente faça uma aferição detalhada e rigorosa a respeito do alegado pela empresa. Sua incumbência é de aferir a plausibilidade das informações trazidas. Se carentes de qualquer evidenciação ou se claramente irrazoáveis, a inabilitação é de rigor. Por outro lado, se aptas, ao menos em tese, a justificar a existência de certidão negativa, deve o agente público primar pela manutenção daquele proponente no certame.

27. Essa é a razão pela qual, cabe acrescentar, a exigência de preenchimento da cota para **aprendizes** na fase de **habilitação**, cuja veracidade poderia ser aferida por meio de certidão do MTE, **carece de previsão legal**. Para essa fase, a Lei 14.133/2021 fala apenas em *‘reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social’*, o que permite inferir pela prevalência, nesse momento, do princípio da competitividade frente à função regulatória. Essa última será prestigiada, nesse aspecto, quando da execução contratual: *‘Art. 116. Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas’* (grifo nosso).

28. Mesmo quanto às cotas passíveis de aferição quando da habilitação (pessoa com deficiência e reabilitado da Previdência Social), deve-se ter em mente que o peso da função regulatória é menor num primeiro momento, ganhando corpo posteriormente, quando da execução contratual – neste último momento, como já afirmado, eventual descumprimento no preenchimento das cotas, se não justificado, pode levar a sanções e à rescisão contratual. Na fase de seleção da melhor proposta, têm relevo outros princípios, razão pela qual, diante da plausibilidade dos argumentos apresentados por licitante que tenha sua declaração infirmada por certidão do MTE, deve o agente responsável pela condução do certame proceder à habilitação.”

18. Além dos transcritos fundamentos, retornando ao exame do presente caso, não se pode inferir, como aventa a representante, que as contratações por períodos curtos demonstradas no relatório do e-social signifiquem rotatividade artificial das vagas destinadas à cota de reserva. Também os dois desligamentos que precederam imediatamente a abertura do certame, os quais não foram seguidos de reposição contemporânea, não favorecem a ilação da representante. Afinal, caso as admissões promovidas pela licitante funcionassem apenas como mecanismo de conformidade formal e temporária, seria esperado que mantivesse os empregados até, ao menos, sua eventual habilitação no certame. Ausentes as razões dos desligamentos, não há como atribuir responsabilidade exclusivamente à empresa.

19. Considerando, como visto, a complexidade da matéria, que está sendo acompanhada por esta Corte, bem como os fundamentos adotados nos Acórdãos 1930/2025 – Plenário e 2.204/2025-2ª Câmara, acima mencionados, pondero por acolher a conclusão da unidade técnica de que “a UFCA identificou a certidão desfavorável do MTE, instaurou diligência, oportunizou manifestação da licitante, examinou os documentos apresentados e motivou a manutenção da habilitação”.

20. Sobre os atestados de capacidade técnica, a alegação é de que padecem de três vícios.

21. O primeiro seria a incompatibilidade qualitativa com o objeto licitado, eis que a maioria descreve serviços materialmente incompatíveis (refeições elaboradas e distribuídas no próprio local de consumo, sem etapa de transporte; refeições transportadas em embalagens individuais descartáveis, modalidade “quentinhas”; e serviço pontual de buffet em evento).

22. No entanto, conforme bem concluiu a unidade técnica: “o relatório de diligências indica que a conclusão administrativa se apoiou nos atestados da UFC Campus Sobral e do IFCE Campus Caucaia, justamente aqueles que, segundo a própria análise administrativa, envolveriam produção, transporte e distribuição de refeições. A Administração não apenas aceitou os documentos de forma acrítica, mas buscou contratos, editais e termos de referência originários para confirmar a existência das etapas operacionais relevantes. Essa atuação atende ao dever de julgamento objetivo e ao poder-dever de diligência para esclarecer a documentação de habilitação”.

23. O segundo seria a insuficiência quantitativa frente ao parâmetro fixado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), uma vez que nenhum dos quatro atestados materialmente compatíveis com o objeto



comprova o atendimento ao patamar mínimo de 300.300 refeições anuais, equivalente a 50% do quantitativo anual.

24. Para a representante, não se sustenta o entendimento do agente de contratação, ao indeferir o recurso, de que o item foi retirado do Termo de Referência e, por isso, tal exigência não integra as obrigações de habilitação do certame, tendo em vista que: o ETP não foi excluído do conjunto documental do edital, ao contrário, foi anexado ao instrumento convocatório; a Lei 14.133/2021 (art. 18, § 1º, inciso XIII) atribui ao ETP a função de demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação, função essa que foi exercida pela fixação do parâmetro de 50% do quantitativo mensal estimado; a “retirada tácita” da exigência do ETP, no curso do certame, sem publicização aos licitantes, constitui violação grave aos princípios da transparência e da isonomia; bem como a omissão na análise do quantitativo mínimo previsto no ETP configura análise incompleta e irregular da habilitação.

25. A argumentação não se sustenta.

26. Além da demonstração pela AudTCE de que a decisão administrativa foi devidamente fundamentada, pertinente reforçar a improcedência da tentativa de atribuir à previsão contida no estudo técnico preliminar, e não mantida no termo de referência, a legitimidade para inabilitação de licitante.

27. De acordo com a Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XX, estudo técnico preliminar é o “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e **dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação**”.

28. Embora alguns elementos, como requisitos e estimativa do valor da contratação (arts. 6º, XXIII, “d” e “i”, e 18, §1º, III e VI, da Lei 14.133/2021), devam constar de ambos, a essência de cada um pode ser extraída também da referida norma. O ETP, documento inicial, deve descrever a necessidade da contratação, evidenciando o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (art. 18, I e §1º). Na sequência, o TR, mais detalhado, deve definir o objeto para o atendimento da necessidade e conter os parâmetros e elementos descritivos previstos, tais como, a forma e critérios de seleção do fornecedor (arts. 6º, XXIII, “h” e 18, II).

29. O Manual de Licitações e Contratos do TCU (<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-3-termo-de-referencia-tr/>, acesso em 28/5/2026), adequadamente citado pelo agente de contratação no exame do recurso (peça 13, p. 10), evidencia a distinção entre os dois documentos:

“Cabe esclarecer que, **enquanto o ETP se caracteriza por ser um instrumento de planejamento preliminar**, por meio do qual são avaliadas determinadas soluções para atendimento de uma necessidade da Administração, concluindo se a contratação será ou não viável, **o TR é o planejamento definitivo, para especificação e detalhamento da solução escolhida**.

Portanto, apesar de haver pontos em comum entre esses dois instrumentos, eles não se confundem. **Os requisitos e estimativas da solução estudada e escolhida no ETP são refinados (ou retificados e complementados) no TR, que conterà informações mais exatas e atualizadas**. Além disso, o TR esclarece como o futuro contrato será executado e fiscalizado, apresenta os critérios para recebimento provisório e definitivo do bem ou serviço prestado, define a forma e critérios para seleção do fornecedor, e indica os recursos orçamentários para a contratação. Ou seja, **no TR pode haver o refinamento de itens do ETP e há a elaboração de novos elementos que não constam do ETP.**” (destaques inseridos)

30. Ao tratar da preocupação de que dois anexos distintos do instrumento convocatório (ETP e TR) possam conter informações discordantes sobre o orçamento estimado, o Ministro Benjamin Zymler, relator do Acórdão 2273/2024 – Plenário, destacou duas situações, entre outras, que abordam as questões ora analisadas:

“a) o elevado risco de informações conflitantes entre o ETP e o projeto básico ou termo de referência, já que **estes artefatos de planejamento podem alterar as soluções/especificações que foram preliminarmente delineadas no ETP** ou, ainda, complementar/detalhar tais soluções e alternativas;



b) a inadequação de que critérios de julgamento e habilitação acabem constando apenas do ETP, quando deveriam constar do edital e/ou do termo de referência, como observado nestes autos, induzindo os licitantes à apresentação de propostas com documentação incompleta” (destaques inseridos).

31. Por analogia, no presente caso, a irregularidade estaria configurada se a universidade exigisse o quantitativo mínimo previsto somente no ETP e não no TR, especialmente considerando que a retirada da exigência decorreu de alerta de possível contradição emitido em parecer jurídico. Pois, como visto, o estudo técnico preliminar é a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que fundamenta a fase seguinte, a elaboração do termo de referência, no qual as regras serão aperfeiçoadas, detalhadas e eventualmente modificadas.

32. Dessa forma, não há que se falar em retirada da exigência no curso do certame, eis que não houve alteração dos documentos divulgados, e sim modificação justificada de exigência inicialmente prevista no ETP, porém, não mantida no TR.

33. Cabe destacar, ainda, que durante o procedimento, antes da habilitação da empresa Samir Cavalcante Aur, o pregoeiro, por mensagem no sistema, comunicou a todos os licitantes que inseriu no quadro de avisos do certame um informe referente à requisito de qualificação técnico-operacional obrigatório para habilitação (peça 5, pag. 3). Em 7/4/2026, o aviso chamou a atenção exatamente para os itens exigidos no TR (<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras>, acesso em 28/5/2026):

“9.34.1.1. Estar em nome do participante e ser relativo à execução de fornecimento de refeições, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, envolvendo os seguintes serviços: produção, transporte e distribuição de refeições, por um prazo de 3 (três) anos, em períodos sucessivos ou não, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes.

9.34.1.2. O serviço de refeição transportada deverá, para efeito de comprovação de capacidade técnica, ser de natureza semelhante à solicitada, não sendo equivalente a distribuição de quentinhas prontas, pois o serviço solicitado é de montagem e distribuição no local e não entrega de prontos, ou refeições, previamente montadas na embalagem kits (quentinhas) ou ainda qualquer tipo de refeições previamente montada, que não sejam no local de distribuição.”

34. Assim, não houve omissão, uma vez que a análise do agente de contratação abordou as exigências previstas no termo de referência.

35. O terceiro vício seria a ausência de registro dos atestados perante o Conselho Regional de Nutrição da 11ª Região, consoante Resolução CFN 703/2021, art. 3º. A interpretação restritiva adotada pelo agente de contratação ignoraria que o caráter exigível do registro perante o Conselho Regional decorre não da literalidade do edital, mas da norma regulamentar específica que rege a atividade profissional, plenamente aplicável ao objeto contratado.

36. A unidade técnica concorda com a análise realizada pela Administração, que “verificou a regularidade da certidão profissional da empresa, afastou a alegação de nulidade por divergência nominal e adotou interpretação plausível do item 9.34 do Termo de Referência, no sentido de admitir atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado”.

37. De fato, diante da ausência de previsão no edital, a citada Resolução CFN 703/2021 não é hábil, por si só, para fundamentar a exigência.

38. Inicialmente, observo que o termo de referência, no item 9.34, que trata da qualificação técnico-operacional, previu a apresentação de “certidões ou atestados emitidos **por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou pelo conselho profissional competente, quando for o caso**”, em consonância com o disposto na Lei 14.133/2021, art. 67, inciso II.

39. Já a Resolução CFN 703/2021, ao contrário do que sugere a representante, não obriga o registro do atestado perante o Conselho Regional de Nutrição, mas apenas prevê a possibilidade, como uma vantagem, uma faculdade à empresa que opte por apresentar a “Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica”.

40. É o que se depreende do art. 3º da referida norma, segundo o qual: “A Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica **confere** à Pessoa Jurídica prestadora dos



serviços a prerrogativa de participar em licitações, promovidas em todo o território nacional, apresentando-o como prova de qualificação técnica-operacional”.

41. Nesse caso, apropriado aplicar o entendimento exposto no item 9.3.2 do Acórdão 1201/2025 - Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), no sentido de que “é indevida a exigência de registro de atestados de capacidade técnico-operacional das licitantes em conselho profissional (item 9.24 do edital), uma vez que não há normativo do Conselho Regional de Administração que estabeleça a obrigatoriedade de atestado por parte das licitantes, conforme art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021”.

42. Como já exposto, essencial ponderar eventuais exigências com os princípios que regem a aplicação da lei de licitações, a exemplo da igualdade, da vinculação ao edital, da competitividade e da economicidade.

43. Diante dessas considerações, pondero que a decisão judicial mencionada pela representante, proferida em mandado de segurança no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Processo nº 0711758-79.2018.8.07.0018), que reconheceu a legalidade da exigência, não vincula esta Corte, uma vez que os seus efeitos se restringem às partes que integram a relação processual no âmbito do Poder Judiciário, consoante entendimento pacífico do TCU, a exemplo do Acórdão 3159/2020-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas).

44. De modo diferente e em consonância com efetiva exigência legal, o termo de referência, no item 9.3, previu a apresentação do “Registro da empresa e de seus responsável(is) técnico(s) na entidade profissional competente, o Conselho Regional de Nutrição (CRN 11ª Região), em plena validade, **nos termos do art.15, parágrafo único, da Lei nº 6.583 de 20 de outubro de 1978**”.

45. Assim, não se verifica irregularidade nos atestados apresentados que pudesse fundamentar a pretensa inabilitação da empresa Samir.

46. Por fim, a representante argumenta a ausência de regularidade fiscal na habilitação e a indevida substituição documental em sede de diligência (Certidão Municipal Positiva de Débitos). O licitante teria apresentado documento incapaz de demonstrar a plena regularidade fiscal exigida para habilitação, eis que se trataria de Certidão Positiva de Débitos. A utilização desvirtuada da diligência, com o propósito de viabilizar a substituição de certidão originalmente irregular por documento superveniente, emitido apenas após a convocação para habilitação e a abertura da sessão pública, extrapola os limites jurídicos do saneamento admitido e desnatura a própria finalidade do instituto.

47. Novamente, a alegação não procede.

48. O exame promovido pela unidade técnica, com amparo na decisão recursal do pregoeiro (peça 13, p. 6-7), demonstra a regularidade da aceitação do documento que se enquadra como atualização de comprovação de regularidade fiscal, admitida pelo art. 64, inciso II, da Lei 14.133/2021 e pelo item 9.15.1 do edital, não se evidenciando tratamento privilegiado ou violação ao julgamento objetivo, conforme trecho a seguir reproduzido:

“17.34. A decisão recursal apresenta cronologia relevante para o exame do caso. Na abertura do certame, em 27/3/2026, a empresa possuía no Sicaf Certidão Positiva com Efeito de Negativa n. 49, emitida em 12/3/2026 e válida até 10/4/2026. Em 14/4/2026, ao enviar documentos de habilitação pelo sistema, a licitante juntou Certidão Positiva n. 1559, emitida e válida apenas nessa mesma data. Em 17/4/2026, ainda durante a fase de habilitação, a empresa anexou nova Certidão Positiva com Efeito de Negativa n. 79, emitida em 15/4/2026 e válida até 14/5/2026. A fase de habilitação da Samir, segundo a decisão, iniciou-se em 14/4/2026 e foi concluída em 23/4/2026 (peça 13, p. 6-7).

(...)

17.37. (...) A decisão recursal registra que a certidão válida na abertura do certame e a certidão aceita em 17/4/2026 eram positivas com efeito de negativa. Assim, a certidão positiva simples de 14/4/2026 perde relevância invalidante, pois não foi o único elemento disponível para aferição da regularidade fiscal e foi sucedida, ainda durante a habilitação, por documento com efeitos de negativa (peça 13, p. 6-7).”

49. Pertinente destacar, ainda, que a Certidão Positiva apresentada inicialmente possuía validade apenas para a data em que foi emitida, 14/4/2026, como constou da própria representação (peça 1, p. 25), o que reforça o entendimento de que a Certidão Positiva com Efeito de Negativa,



emitida em 15/4/2026 e válida até 14/5/2026, apresentada na sequência, pode ser admitida como a exceção prevista no art. 64, inciso II, da Lei 14.133/2021, para atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

50. Além disso, esse último documento atesta condição pré-existente, no momento da abertura do certame e, dessa forma, não afronta o princípio da isonomia entre os licitantes, homenageia o princípio do formalismo moderado e permite a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. É nesse sentido o posicionamento do Tribunal que registrei no voto condutor do Acórdão 2443/2021 – Plenário, do qual fui relator:

“Ademais, conforme bem pontuado pela Selog, os pareceres jurídicos que pautaram essa decisão, ignoram a jurisprudência mais recente do Tribunal, notadamente o Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, cujo entendimento foi:

‘Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim)’.”

51. Nesse sentido, considerando que a análise empreendida nesta fase processual foi suficiente para a conclusão do exame de mérito dos aspectos apontados pela Representante, acolho a proposta instrutória pelo arquivamento do presente feito.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1557/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.392/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Cariri – UFCA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90002/2026, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Cariri (UFCA), cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de fornecimento de refeições prontas (almoço e jantar) para a comunidade acadêmica, *campi* Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, 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 constantes 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;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

- 9.3. no mérito, considerar a presente representação improcedente;
- 9.4. informar a Universidade Federal do Cariri – UFCA e a representante acerca deste Acórdão; e
- 9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, c/c art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1557-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-030.558/2022-0

Natureza: Monitoramento (Representação).

Unidades Jurisdicionadas: Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte (Searh/RN); Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN).

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 3069/2019-TCU-PLENÁRIO. REPRESENTAÇÃO CONTRA LICITAÇÃO VOLTADA À CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTINUADOS DE APOIO ADMINISTRATIVO E OPERACIONAL AO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA NO RIO GRANDE DO NORTE – SAMU 192/RN. CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. NOVOS ACHADOS. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde (peça 89), que registra e analisa os fatos tratados neste processo, a qual contou com a anuência do Diretor Técnico (peça 90), atuando com base na delegação de competência conferida pelo Titular da unidade:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo constituído para monitorar o cumprimento das determinações encaminhadas à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte (Searh/RN), atualmente SEAD, e da Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do



Norte (Sesap/RN), por meio do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário (peça 2), item 9.3, subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.2.1, 9.3.2.2 e 9.3.3, proferido na Representação TC 007.712/2019-7 (Apensado TC 008.012/2019-9), que teve por objetivo analisar a contratação dos serviços continuados de apoio administrativo e operacional ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192/RN, subordinado à Sesap/RN, mediante Sistema de Registro de Preços – SRP.

2. Transcreve-se a seguir o teor do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 2):

‘9.3. determinar, com fundamento no art. 2º da Resolução TCU 265/2014:

9.3.1. à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do RN – Searh/RN que, no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência desta deliberação, providencie o cancelamento do PE 42/2018-RP, efetuando a correspondente publicação no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte; e

9.3.2. à Secretaria de Estado da Saúde Pública do RN – Sesap/RN que:

9.3.2.1. no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, conclua a contratação emergencial iniciada em 29/7/2019 para o Samu 192/RN (Processo SEI 610033.004040/2019-92), e encaminhe ao TCU o procedimento licitatório, a pesquisa de preços e o contrato firmado, para acompanhamento;

9.3.2.2. no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento dos pagamentos devidos à empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. pela prestação de serviços desde 12/1/2019, comprove ao Tribunal de Contas da União a fonte dos recursos utilizados;

9.3.3. à Searh/RN e à Sesap/RN que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, concluam o procedimento regular de licitação para a prestação de serviços especializados, de natureza contínua, de apoio administrativo e operacional ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192/RN, e encaminhem ao TCU o termo de referência, a pesquisa de preços, o edital, a minuta de contrato, o procedimento licitatório e o contrato, para acompanhamento;’

HISTÓRICO

3. Foi realizada apenas uma instrução nestes autos, em 20/4/2023 (peça 8), seguida de diligência, por e-mail, em 20/6/2023, 10/7/2023, 12/7/2023, 13/7/2023 e 30/8/2024, consoante registros ao longo desta instrução.

4. Os secretários da Searh/RN (SEAD) e da Sesap/RN foram notificados do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário por meio dos Ofícios 1469/2019-TCU/SecexSaúde (peça 7, p. 1-2) e 1470/2019-TCU/SecexSaúde (peça 7, p. 3-4), ambos de 12/12/2019, com Aviso de Recebimento (AR) dos Correios juntados à peça 7, p. 5-6, de 19/12/2019 e 26/12/2019, respectivamente.

5. A Sesap/RN manteve-se silente e a Searh/RN ofertou o Ofício - SEAD 91/2020/SEARH - NDJ/SEARH - GABINETE/SEARH - SECRETÁRIO-SEARH (peça 5), de 10/1/2020, com seus esclarecimentos, que foram analisados na instrução datada de 20/4/2023, consoante peça 8, nos itens 7, 10 e 15, concluindo por propor diligência:

(a) SEAD/RN, para que apresente as medidas adotadas para cumprir o item 9.3.1; e

(b) Sesap/RN, para que apresente as medidas adotadas para cumprir os subitens 9.3.2.1, 9.3.2.2 e 9.3.3 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário (item 13 da instrução de peça 8).

6. As comunicações processuais (diligências) ocorreram por meio dos Ofícios 14.475/2023-TCU/Secproc (peça 10), de 24/4/2023, para a Sesap/RN, AR de 10/5/2023 (peça 13), e 14.474/2023-TCU/Secproc (peça 11), de 24/4/2023, para a Searh /RN, AR de 8/5/2023 (peça 12).

EXAME TÉCNICO

7. A SEAD/RN apresentou seus esclarecimentos para o item 9.3.1 por meio do Ofício - SEAD 3426/2023/SEARH – GABINETEJ/SEARH - GABINETE/SEARH - SECRETÁRIO-SEARH (peça 14), de 19/5/2023, protocolado no TCU em 22/5/2023, que se passa a analisar.

‘9.3. determinar, com fundamento no art. 2º da Resolução TCU 265/2014:

9.3.1. à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do RN – Searh/RN que, no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência desta deliberação, providencie o cancelamento



do PE 42/2018-RP, efetuando a correspondente publicação no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte;’

8. A SEAD/RN: encaminhou o Termo de Cancelamento do Pregão 42/2018 (peça 14, p. 9-10), junto com sua publicação no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte - DOE/RN de 16/5/2023, Ano 90 – n. 15.426-5 (peça 14, p. 12-13).

Análise

9. A SEAD apresentou o Termo de Cancelamento do Pregão 42/2018 e sua publicação no DOE/RN de 16/5/2023 (peça 14, p. 9-10 e 12-13). Assim, propõe-se seja considerado cumprido o item 9.3.1 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário.

‘9.3.2. à Secretaria de Estado da Saúde Pública do RN – Sesap/RN que:

9.3.2.1. no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, conclua a contratação emergencial iniciada em 29/07/2019 para o Samu 192/RN (Processo SEI 610033.004040/2019-92), e encaminhe ao TCU o procedimento licitatório, a pesquisa de preços e o contrato firmado, para acompanhamento;’

10. Como a Sesap/RN não atendeu a diligência, foi estabelecido contato, por meio do *WhatsApp*, com a Chefe de Gabinete e o Assessor Jurídico, e depois formalizou-se, por e-mail (peça 16), de 19/6/2023, a solicitação de resposta das medidas adotadas para cumprir o Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário.

11. Em resposta, o Gabinete da Sesap/RN apresentou suas informações (peça 18), por meio do Ofício 1583/2023/Sesap-Gabinete da Secretaria/Sesap – Secretaria-Sesap (peça 18, p. 2-3), de 19/6/2023. Após análise, verificou-se a ausência de comprovantes das medidas adotadas.

12. Encaminhou-se, em 4/7/2023, e-mail de reiteração (peça 24). Em resposta, a Sesap/RN liberou, no mesmo dia (4/7/2023), o acesso aos processos licitatórios 00610033.004040/2019-92 (contratação emergencial) e 00610033.000174/2020-78 (contratação regular de licitação), por meio dos links (peças 25 e 26), que se passa a analisar.

Dados do Processo 00610033.004040/2019-92 – contratação emergencial do SAMU RN 192 (peças 71-81)

13. O Processo 00610033.004040/2019-92 foi gerado de acordo com o Memorando 125/2019/Sesap – SAMU, de 31/7/2019 (peça 71, p. 1-2), e trata da contratação emergencial de pessoa jurídica para prestação de serviços especializados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, visando suprir às necessidades da Sesap/RN, referente ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência SAMU 192/RN, de forma a dar cobertura a aproximadamente sessenta municípios do estado do Rio Grande do Norte. O Termo de referência consta da peça 71, p. 3-28.

14. Para a estimativa de preços foram convidados 35 fornecedores via e-mail de convocação (id 3303380) de 26/8/2019 (peça 72, p. 38-43), realizado por Diandra Rodrigues da Silva Martins.

15. Segundo a Sesap/RN, atenderam à convocação (id 3303423) apenas três empresas (Quadro 1):

Quadro 1 – Estimativa de Preços

Fornecedor	CNPJ	Localização	Data Preços	Preço Mensal	Preço Total
Clarear – empresa 1	02.567.270/0001-04	Peça 18, p. 6-8	12/8/2019	1.133.395,37	6.800.372,22
Safe – empresa 2	09.170.809/0001-36	Peça 18, p. 9-10	12/8/2019	1.287.937,91	7.727.627,46
Petrogás – empresa 3	03.138.148/0001-85	Peça 18, p. 9-10	12/8/2019	1.287.937,91	7.727.627,46

Fonte: Processo 00610033.004040/2019-92, id 3303423 (peça 23) (peça 72, p. 44-50).

16. O Mapa de Pesquisa Mercadológica (id 3303627) (peça 32 e peça 72, p. 51) realizada em 29/8/2019 registra como preço médio mensal R\$ 1.242.862,36 e preço total para o contrato emergencial de 6 (seis) meses: R\$ 7.457.174,16 – Figura 1 (parágrafo 51 desta instrução).

17. Em 6/9/2019, foi retificado o Ofício-Circular 008/2019 – Edital de Convocação (id. 3303725) (peça 72, p. 52-53), que trata de convite para a contratação emergencial SAMU 192 RN, com abertura agendada para 14h do dia 16/9/2019. Publicado no DOE/RN de 7/9/2019 – Edição n. 14.494 (id 3303766) (peça 72, p. 54). O Edital de Convocação foi enviado, via e-mail, em 6/9/2019, para 26 empresas (id 3445069).



18. O Despacho de 11/9/2019 (peça 72, p. 60), do Coordenador Administrativo, recomendou à Suseg (Subcoordenadoria de Serviços Gerais da Sesap/RN) a suspensão do processo para adequação do Termo de Referência com as instruções normativas do TCU (id 3339165). O edital de suspensão foi publicado no DOE/RN 12/9/2019 (id 3340148) (peça 72, p. 61).

19. O Subcoordenador da Assessoria Jurídica sugeriu, em despacho de 13/9/2019 (peça 72, p. 63), incluir no item 4.0 – ‘Da Qualificação Técnica’ (id 3364191 – peça 60, p. 1) as atividades de urgência e emergência, oportunidade que encaminhou os autos ao SAMU. Entende-se que a inserção das atividades de urgência e emergência constituem cláusulas restritivas, uma vez que afasta diversas empresas de terceirização que poderiam ser contratadas para os serviços de recrutamento e seleção de recursos humanos e que não possuem essas especializações. A licitação/dispensa tem como objeto selecionar empresas de terceirização de mão-de-obra de serviços gerais; portanto, faz-se necessário apenas a expertise em recrutamento e seleção de recursos humanos, uma vez que, após a contratação, os profissionais ingressos no SAMU 192 serão submetidos, de forma gratuita, a treinamento e capacitação promovido pelo Núcleo de Educação Permanente do SAMU, em atividades de urgência e emergência (peça 34, p. 1-2).

20. O Edital de Convocação - Ofício-Circular 008/2019 (id 3445027) (peça 73, p. 47-48), de 23/9/2019, convidou as empresas para participar da contratação emergencial SAMU 192/RN, com abertura agendada para 10h do dia 2/10/2019. Publicado no DOE/RN de 24/9/2019 – Edição n. 14.505 (id 3537663) (peça 73, p. 50). O Edital de Convocação foi enviado, via e-mail, em 23/9/2019, para 25 empresas (id 3445069) (peça 73, p. 49).

21. Duas empresas apresentaram documentos de habilitação: JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. – ME (id 3537677) (peças 73, p. 51-56 e 74, p. 1-67) e a Petrogás Serviços Técnicos Ltda (id 3537720) (peças 74, p. 68-90 e 75, p. 1-47).

22. Na ata de abertura de Sessão emergencial referente ao Ofício-Circular 08/2019 (id 3537947), a Petrogás foi inabilitada por não apresentar na qualificação técnica os atestados de capacidade técnica contendo urgência e emergência (peça 76, p. 12-13).

23. Assim, restou uma única proposta, sagrando-se vencedora a empresa JMT, preço mensal R\$ 958.498,77, valor semestral R\$ 5.750.992,62 (id 3537936) (peça 76, p. 13). A Sesap/RN, por meio do Secretário Adjunto de Saúde Pública, Sr. Petrónio Souza Spinelli, ratificou (id 3883578) a dispensa em 11/11/2019, e assinou o Contrato 98/2019 (id 4193494), em 20/11/2019, e publicou o extrato do Contrato 98/2019 no DOE/RN de 10/12/2019 – Edição n. 14.556 (peça 20).

Análise

24. Este processo de dispensa de licitação elaborado pela Suseg/Sesap/RN apresenta indícios de montagem de licitação (indícios de que a fase interna da licitação não ocorreu de forma adequada) e apresenta direcionamento da contratação para a empresa JMT.

25. A montagem do processo de dispensa de licitação se deve aos seguintes indícios:

a) ambos os editais de convocação 008/2019 (id. 3303725 e id 3445027) foram publicados no DOE/RN um dia após as convocações já terem sido enviadas via e-mail – (parágrafos 17 e 20 desta instrução);

b) até a suspensão da dispensa - DOE/RN 12/9/2019 (id 3340148), o processo de dispensa não tinha parecer jurídico (parágrafo 19 desta instrução); e

c) o parecer jurídico (id 3364191) veio sugerir, no Termo de Referência, alteração na qualificação técnica de comprovação de atestado de capacidade incluindo urgência e emergência, cláusula restritiva que motivou a desclassificação da única concorrente da JMT (a empresa Petrogás) nessa dispensa.

26. A dispensa de licitação vinha ocorrendo, conforme os itens ‘a’ e ‘b’ citados no parágrafo anterior, inclusive com a convocação expedida em 6/9/2019, via e-mail, de 25 empresas (id 3445069) para ofertar preços, quando, em 11/9/2019, o Coordenador Administrativo, Sr. Luiz Carlos da Silva, encaminhou à Suseg sugestão de suspensão da dispensa (item ‘c’), alegando necessidade de adequação do Termo de Referência (peça 60, 3-17) com as instruções normativas do TCU (id 3339165). O gestor não mencionou quais seriam estas instruções normativas do TCU e quais seus dispositivos que seriam



aplicáveis.

27. Em 13/9/2019, o Subcoordenador da Assessoria Jurídica, Igor Vinicius Fernandes de Moraes, assim registrou em seu Despacho (id 3364191) (peça 72, p. 63): ‘não vislumbro neste momento nenhuma incompatibilidade com as recomendações do TCU, até porque não vieram especificadas quais recomendações foram violadas.’ (sublinhados acrescidos)

28. O Assessor Jurídico analisou a qualificação técnica do termo de referência e recomendou o acréscimo de atividades de urgência e emergência (item ‘c’) – cláusula restritiva, sugerindo (peça 60, p. 1):

‘Atestado(s) de capacitação técnica para o desempenho de atividades de urgência e emergência compatíveis com o objeto da licitação, fornecido por entidade de direito público ou privado, apresentado em papel timbrado da empresa, que comprove que possui experiência mínima de 03 (três) anos, ininterruptos ou não na prestação de serviços terceirizados na área de recursos humanos, compatíveis com o objeto licitado, conforme Decreto Estadual 26.881/2017.’

29. A alteração sugerida foi realizada no Termo de Referência – item 4.1 - id 3442563 (assinado em 16/9/2019, por Wilma Maria Fernandes Dantas e Caio de Souza Santos, respectivamente, Coordenadora Geral e Coordenador Administrativo do SAMU 192/RN – peça 60, p. 11 e 17), o que levou à desclassificação da única concorrente (a empresa Petrogás) da JMT neste processo de dispensa, uma vez que ela apresentou três atestados de capacitação técnica, no entanto, eles não eram de urgência e emergência (cláusula restritiva).

30. Ocorre que no processo licitatório subsequente – Pregão 32/2020 (Processo 00610033.000174/2020-78 – contratação ordinária do SAMU 192/RN) –, que substituiu essa contratação emergencial, a própria JMT pede esclarecimentos à Sesap/RN sobre: ‘b) Da ausência de regras de qualificação técnica compatíveis com o objeto licitado’, cabendo transcrever trecho da resposta da Sesap/RN à referida indagação (peça 34, p. 1-2):

‘No que concerne a esse quesito, observa-se que o Impetrante alega incompatibilidade entre as regras de qualificação técnica e o objeto licitado. Aqui, o licitante faz confusão, utilizando-se como fulcro para sua argumentação, do conteúdo editalício passado e conduzindo a uma interpretação equivocada de qual seja o objeto do certame, além disso, exigir quantitativos compatíveis em número, seria cercear a competição, sobretudo tomando como premissa que o processo licitatório dar-se-á por itens, ampliando a participação de empresas sem prejuízo do serviço e possibilitando economia aos cofres públicos através da obtenção da proposta mais vantajosa.

No epílogo de sua argumentação, o Impetrante sugere que o objeto do certame não seria o fornecimento de recursos humanos, mas sim ‘gerenciamento de atividade de urgência e emergência’. Alertamos que esse entendimento é deveras equivocado. A(s) empresa(s) a ser(em) contratada(s) através do presente certame prescindem de experiência em urgência e emergência. Espera-se dos licitantes que tenham expertise em recrutamento e seleção de recursos humanos, apenas, uma vez que o treinamento e capacitação a todos os ingressos no SAMU 192, é promovido pelo Núcleo de Educação Permanente do SAMU, gratuitamente, devendo apenas a(s) contratada(s) ter(em) disponibilidade para enviar seus empregados para o treinamento.’ (sublinhados acrescidos)

31. O citado ‘conteúdo editalício passado’ refere-se à contratação emergencial citada em parágrafos anteriores. Portanto, ou o termo de referência da contratação emergencial foi suspenso e alterado para inserir uma cláusula restritiva, que veio a afastar a participação da única concorrente da JMT (a Petrogás) nessa dispensa, ou a contratação subsequente – regular do SAMU 192/RN, Processo 00610033.000174/2020-78, Pregão 32/2020 – falhou na estipulação da qualificação técnica.

32. Acerca da responsabilização de parecerista (assessor jurídico, no caso), serve-se de fundamentos externados na instrução elaborada no âmbito da AudRecursos, em sede de Pedido de Reexame na TCE objeto do TC 030.787/2015-7. Entende-se que o parecerista pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação antijurídica culposa, quando seu parecer for obrigatório – caso em que há expressa exigência legal – ou mesmo opinativo. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gerencie, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros



ou valores públicos, o parecerista pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição da República responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio ‘ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário’. O voto condutor do Acórdão 190/2001-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, expõe com precisão a posição deste Tribunal sobre o tema, nos seguintes termos:

‘O entendimento de que os procuradores jurídicos da administração não poderiam ser responsabilizados pelos seus pareceres levaria, no limite, à esdrúxula situação em que, fosse qual fosse a irregularidade praticada, ninguém poderia ser responsabilizado, desde que houvesse parecer do órgão jurídico como respaldar da decisão. O dirigente alegaria que agiu com base em parecer do órgão jurídico e procuraria esquivar-se da responsabilidade. A procuradoria jurídica, por sua vez, não seria responsabilizada, porque, por petição de princípio, gozaria de plena liberdade para opinar da forma que quisesse, por mais antijurídica que fosse, situação que daria margem a todo tipo de ilícito, por parte dos gestores menos ciosos da gestão dos recursos públicos, e poderia levar a um caos generalizado na administração.’ [grifou-se]

33. A responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), a qual, em seu art. 32, dispõe que o ‘advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa’. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão, ao estatuir o seguinte: ‘Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito’. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código traz a seguinte previsão: ‘Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo’.

34. Assim, existindo parecer que por dolo ou culpa induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, tal ato poderá ensejar a responsabilização pelas irregularidades e prejuízos que tenha dado causa.

35. O Supremo Tribunal Federal, tratando sobre a responsabilização de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico, admitiu a responsabilidade solidária do parecerista em conjunto com o gestor, conforme voto condutor proferido em julgamento do Plenário (MS 24631/DF, de 9/8/2007, Relator Ministro Joaquim Barbosa):

‘Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso.’ [grifou-se]

36. Os agentes públicos submetem-se indistintamente, na proporção da responsabilidade de que são investidos, aos parâmetros próprios da Administração Pública. A imunidade profissional do corpo jurídico – artigo 133 da Constituição da República – não pode ser confundida com indenidade. Fica sujeita, na Administração Pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência. A jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou esse entendimento, conforme consignado nos Acórdãos 1.674/2008-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar, e 157/2008-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro.

37. O Tribunal considera as circunstâncias fáticas em que tiveram lugar as irregularidades detectadas no procedimento de controle administrativo. Há de se observar o disposto no art. 22, §§ 1º ao 3º, da LINDB, a saber, se há incursão do agente em erro grosseiro, vale dizer, em conduta antijurídica culposa e grave.

38. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), a análise da caracterização do dolo ou erro grosseiro tendo em vista a diretriz constante do seu art. 28 vem sendo incorporada cada vez mais às deliberações do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e balizar 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 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

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 2012/2022-TCU-Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

41. No caso sob análise, a conduta do agente parecerista configura violação não só às regras legais (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, e art. 71, inciso II; Decreto-lei 200/1967, art. 93), mas também ao princípio da moralidade, informador das ações da Administração Pública. Considera-se que a conduta do parecerista é antijurídica culposa e grave: induzir a inserção de cláusula restritiva em termo de referência balizador da contratação que se pretendia. Ainda mais consideradas as circunstâncias mencionadas em parágrafos anteriores, notadamente a contratação da empresa JMT por longo período na unidade jurisdicionada – somados os períodos por meio das várias modalidades, incluindo contratação verbal.

42. Em termos de aplicação de sanção, o Tribunal não exige a ocorrência de dolo. Como decidiu a Corte no Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, ‘a responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave’. Também nesse sentido os Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, e 11762/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

43. Por isso, propor-se-á que o parecerista seja responsabilizado solidariamente com os gestores.

44. Com relação ao direcionamento da dispensa para a JMT, cabe resgatar trechos do histórico da contratação da JMT pela Sesap/RN, para os serviços SAMU 192 RN, registrados no processo originário deste monitoramento – Representação TC 007.712/2019-7 (Apensado TC 008.012/2019-9).

45. Inicialmente, a Sesap/RN manteve o Contrato 2/2013 (peça 20 do TC 007.712/2019-7), firmado com a JMT, período de 11/1/2013 até 11/1/2019 (72 meses). Portanto, a execução alcançou os sessenta meses de prorrogação, e mais doze meses de prorrogação excepcional (art. 57, inciso II e § 4º, da Lei 8.666/1993). Cabe transcrever trechos do Relatório que fundamentou a deliberação relacionada ao TC 007.712/2019-7, onde foram registrados vícios e distorções em benefício da manutenção da contratação da empresa JMT:

‘23. Na turbulência da passagem de governo, o PE 42/2018-RP foi suspenso pela Searh/RN, mas não foi cancelado, tendo o Samu 192/RN gerado um novo Termo de Referência (peça 17, p. 26-61), que corrigiu as diversas distorções que direcionavam o processo licitatório para a empresa JMT – Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., e gerou o novo PE 1/2019, mantendo o SRP.

(...)

30. Assim, reputa-se que não cabe punição para esta gestão, que retirou do edital cláusulas que direcionavam o processo para a empresa JMT está construindo o Projeto de Ampliação da Cobertura total do Samu 192/RN.

(...)

34. Entende-se razoável que a Sesap/RN tenha assumido que o processo licitatório iniciado em agosto/2017 estivesse em fase de finalização no início de 2019; no entanto, restou para o novo Governo lidar com um edital contendo vícios e direcionamento.’ (sublinhados acrescidos).

46. Em 11/1/2019, após o encerramento do Contrato 2/2013, foi mantido contrato verbal com a JMT, no valor mensal de R\$ 818.918,50 (valor semelhante ao 9º Termo Aditivo do Contrato 2/2013 – peça 57 do TC 007.712/2019-7), que se estendeu até 19/11/2019, mesmo contrariando o art. 60,



parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Novamente, cabe transcrever trechos do Relatório da deliberação acima mencionada, onde foram registrados a ilegalidade e o favorecimento à JMT:

‘36. Apesar de o serviço estar ocorrendo com base em contrato verbal, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, a irregularidade não resultou em prejuízo ao erário ou a terceiros: a) em primeiro momento, decidiu-se atender a coletividade e manter o serviço essencial, urgente e relevante, não podendo haver descontinuidade, mantendo-se as mesmas condições pactuadas no Contrato 2/2013 (peça 20) com a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., vencido em 11/1/2019; b) o pagamento à empresa JMT será realizado sob a forma de indenização, no montante mensal de R\$818.918,50 (discriminados na tabela ofertada na peça 57, p. 1 – a seguir reproduzida), e as despesas correrão à conta de recursos do Orçamento Geral do Estado – Fonte 100, com a classificação orçamentária estabelecida no 9º Termo Aditivo ao Contrato 2/2013, que prevê como dotação orçamentária – Cláusula Terceira (peça 57, p. 1-2): – 24.131.10.302.0021 238701 – Manutenção do Serviço de Atendimento Móvel. 0001 – Rio Grande do Norte

- Elemento despesa: 339037.01 – Apoio Administrativo, Técnico, Operacional.
- Elemento de despesa: 339037.02 – Limpeza e Conservação
- Elemento de despesa: 339037.07 – Motorista
- Fonte: 0.1.00 – Recursos Ordinários

Quadro 1: Valores estabelecidos no 9º Termo Aditivo ao Contrato 2/2013 – Empresa JMT

Local da Prestação Serviço	Categorias Profissionais	Qtd.	Valor Unitário (R\$)	Valor Total Mensal (R\$)
SAMU 192/RN	Condutor de Veículo de Urgência – 24x60	94	6.215,00	584.210,00
	Operador de Frota – 12x36 Diurno	14	4.744,50	66.432,00
	Telefonista Auxiliar de Regulação Médica – Diurno:6/18	12	2.292,00	27.504,00
	Telefonista Auxiliar de Regulação Médica – Noturno:6/18	11	2.526,00	27.786,00
	Operador de Rádio 12x36 – Diurno	6	5.320,00	31.920,00
	Operador de Rádio 12x36 – Noturno	6	4.393,50	26.361,00
	ASG – Auxiliar de Serviços Gerais – 12x36 – Noturno	4	3.373,75	13.920,00
	ASG – Auxiliar de Serviços Gerais – 12x36 – Diurno	14	2.944,25	41.219,50
TOTAL GERAL		166		818.918,50

(...)

38. A Sesap/RN e o Samu 192/RN confirmam a existência de contrato verbal com a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., desde 12/01/2019 (...), descumprindo o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, motivada pela essencialidade, urgência e relevância dos serviços em questão.

39. Não se questiona a essencialidade do serviço, e sim a não formalização da contratação emergencial, o que era perfeitamente possível. Todavia, apesar da ilegalidade e do favorecimento à empresa JMT, como os recursos utilizados serão estaduais (item 37), não cabe a atuação do TCU, razão pela qual propõe-se [dar ciência, ao TCE/RN, da contratação verbal e da indenização às despesas da fonte 100 – recursos estaduais ordinários do tesouro estadual do Rio Grande do Norte].

(...)

42. Considerando que o Governo do RN atravessa uma crise financeira, e que alguns contratos, mesmo constando como única fonte de recursos o Tesouro estadual, estão sendo pagos com recursos federais, e, ainda, considerando que o último contrato com a empresa JMT (Contrato 2/2013) utilizou recursos estaduais e federais, cabe [determinar à Sesap/RN que comprove que os pagamentos



realizados à empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. em relação aos serviços prestados a partir de 12/01/2019 não utilizaram recursos federais.]

(sublinhados acrescidos)

47. Na contratação emergencial, a Sesap/RN voltou a beneficiar a JMT, mesmo sabendo que o TCU estaria acompanhando a contratação (processo de pagamento indenizatório da JMT 00610007.003648/2019-17, peça 33, p. 1), a contratação emergencial (processo dispensa de licitação 00610033.004040/2019-92, peça 25) e o processo regular do SAMU 192/RN (processo licitatório 00610033.000174/2020-78, Pregão 32/2020, peça 26), uma vez que no TC 007.712/2019-7, por meio dos Ofícios 623/2019 e 624/2019 -TCU/SecexSaúde (peça 31), ambos de 28/6/2019, foram realizadas as oitivas da Sesap/RN e da Searh/RN, incluindo-se o parágrafo 3º (a seguir transcrito) que alertou, textualmente, que a matéria estava sendo objeto de exame do TCU, que poderia considerar irregulares tais procedimentos.

‘3. Alerto que a matéria está sendo objeto de exame neste Tribunal, o que poderá resultar em decisão no sentido de desconstituir o ato ou o procedimento considerado irregular, e que a ausência de manifestação no prazo estabelecido não impedirá o prosseguimento do processo e a apreciação da matéria pelo Tribunal.’

48. O Secretário Adjunto da Sesap/RN, em seu Despacho (id 2950912) (peça 62), de 2/8/2019, ao autorizar o procedimento de dispensa de licitação emergencial, menciona, textualmente, o Ofício 623/2019-TCU/SecexSaúde (a seguir transcrito), de 28/6/2019, do TCU, o que ratifica o conhecimento da ação fiscalizadora do TCU nos contratos SAMU:

‘Tendo em vista a documentação constante no curso dos presentes autos, bem como as disposições contidas no processo de nº 00610002.005368/2019-93, cujo objeto é a formalização de Ata de Registro de Preços, visando a contratação dos serviços ora postulados, conforme Recomendação contida no Ofício 0623/2019, expedido pelo Tribunal de Contas da União, AUTORIZO o prosseguimento do feito da contratação em tela, devendo tramitar concomitantemente a este, o processo licitatório.’ (sublinhados acrescidos)

49. Ao analisar o Mapa da Pesquisa mercadológica (id 3303627) (peça 32) realizada em 29/8/2019, por Diandra Rodrigues da Silva Martins, verifica-se que a Sesap/RN utilizou apenas um dos critérios para estimar o preço – o critério cotação de fornecedores, e esse com apenas três preços (parágrafo 15 desta instrução), apesar de a Sesap/RN ter convidado 35 fornecedores (parágrafo 14 desta instrução).

50. Dentre os três fornecedores da pesquisa mercadológica, tem-se a empresa Clarear, cujo sócio administrador (Sr. Jonas Alves da Silva), e mais um sócio (José Manoel Teles Júnior), e o contador (Sr. Iranilson Fernandes Martins) são os mesmos da empresa JMT (peças 29 e 30). Portanto, considera-se que o preço apresentado (Clarear – empresa 1) foi estipulado pela própria JMT.

51. À primeira vista, verifica-se que a Clarear – empresa 1(id 3303423) apresentou o menor dos três preços que serviram de base à Sesap/RN para encontrar o preço médio – preço total mensal R\$ 1.133.395,37, preço total semestral R\$ 6.800.372,22, e o preço médio mensal R\$ 1.242.862,36, valor total semestral de R\$ 7.457.174,16 (Figura 1).

Figura 1: Mapa da Pesquisa Mercadológica do Contrato 98/2019 – SAMU RN 192


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA - SESAP SUBCOORDENADORIA DE SERVIÇOS GERAIS - SUSEG MAPA DE PESQUISA DE MERCADO – ANEXO I AO ATO NORMATIVO Nº 014/2005 – CONTROL PROCESSO:00610033.004040/2019-92 . PRAZO DE VALIDADE DA PESQUISA: Noventa (90) Dias										
Itens	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	Quant.	EMPRESAS PESQUISADAS						PREÇO MÉDIO	
			EMPRESA 01		EMPRESA 02		EMPRESA 03			
			Preço Unit.	Preço Total	Preço Unit.	Preço Total	Preço Unit.	Preço Total	UNITÁRIO	TOTAL
1	Conductor de Ambulancia (CBO 7823-20) escala 24 x 96h - Para manutenção de 18 postos de trabalho (05 Unidades de suporte Avançado e 13 Unidades de Suporte Basico.	100	8.479,27	847.927,00	9.742,34	974.234,00	10.058,90	1.005.890,00	9.426,84	942.683,67
2	Operador de Frota (CBO 5112-10)- 12 x 36h (DIURNO).	8	6.149,25	49.194,00	6.865,27	54.922,16	6.421,10	51.368,80	6.478,54	51.828,32
3	Operador de Frota (CBO 5112-10)- 24 x 96h	5	7.071,99	35.359,95	8.153,83	40.769,15	8.108,62	40.543,10	7.778,15	38.890,73
4	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - manhã - das 07h as 13h Escala 06 x 18h.	5	3.045,48	15.227,40	3.380,46	16.902,30	3.882,65	19.413,25	3.436,20	17.180,98
5	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - tarde - das 13h as 19h Escala 06 x 18h.	5	3.045,48	15.227,40	3.380,46	16.902,30	3.882,65	19.413,25	3.436,20	17.180,98
6	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - noturno - das 19h as 01h Escala 06 x 18h.	4	3.327,19	13.308,76	3.693,16	14.772,64	4.944,17	19.776,68	3.988,17	15.952,69
7	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - noturno - das 01h as 07h Escala 06 x 18h.	4	3.327,19	13.308,76	3.693,16	14.772,64	5.236,34	20.945,36	4.085,56	16.342,25
8	Operador de Rádio/Trafego (CBO 3731-10)- DIURNO - escala 12 x 60h .	6	6.149,25	36.895,50	6.865,27	41.191,62	5.722,76	34.336,56	6.245,76	37.474,56
9	Operador de Rádio/Trafego (CBO 3731-10)- NOTURNO - escala 12 x 60h .	6	7.071,99	42.431,94	6.865,27	41.191,62	6.994,47	41.966,82	6.977,24	41.863,46
10	Lavador de veiculo (Ambulância) (CBO 5199-25) DIURNO - Escala 12 x 36.	4	3.997,41	15.989,64	4.595,64	18.382,56	3.193,61	12.774,44	3.928,89	15.715,55
11	Lavador de veiculo (Ambulância) (CBO 5199-25) NOTURNO - Escala 12 x 36.	2	4.334,46	8.668,92	4.969,76	9.939,52	3.966,36	7.932,72	4.423,53	8.847,05
13	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) DIURNO - 44h semanais (Horario Comercial)	2	3.627,91	7.255,82	4.026,96	8.053,92	2.899,22	5.798,44	3.518,03	7.036,06
14	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) DIURNO - Escala 12 x 36.	6	3.997,41	23.984,46	4.337,15	26.022,90	3.193,61	19.161,66	3.842,72	23.056,34
15	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) NOTURNO - Escala 12 x 36.	2	4.307,91	8.615,82	4.940,29	9.880,58	3.966,36	7.932,72	4.404,85	8.809,71
VALOR TOTAL MENSAL				1.133.395,37		1.287.937,91		1.307.253,80		1.242.862,36
VALOR TOTAL PARA 180 (CENTO E OITENTA DIAS				6.800.372,22		7.727.627,46		7.843.522,80		7.457.174,16

Natal, 29 de Agosto de 2019 DRSM

Fonte: Processo Dispensa de Licitação emergencial - 00610033.004040/2019-92, Mapa de Pesquisa Mercadológica (id 3303627) (peça 32)

52. A Pesquisa mercadológica foi elaborada em 29/8/2019, estando em vigor o contrato verbal da JMT que perdurou até 19/11/2019. Portanto, eram conhecidos os preços praticados pela JMT na própria Sesap/RN, mas eles não foram utilizados para balizar o preço médio. O contrato verbal com a JMT, vigente até 19/11/2019, considerou os preços praticados no 9º Termo Aditivo ao Contrato 2/2013 – Empresa JMT, cujo valor mensal JMT era R\$ 818.918,50 (Quadro 1: Valores estabelecidos no 9º Termo Aditivo ao Contrato 2/2013 – Empresa JMT, preço semestral JMT - R\$ 4.913.511,00).

53. O mercado de serviços SAMU alcança todos os estados, capitais e municípios de maior população, portanto, trata-se de um mercado vasto. Além disso, a Sesap/RN, como gestora estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) no Rio Grande do Norte, deveria conhecer os preços da contratação vigente do SAMU em Natal (SMS/Natal) e em Mossoró (SMS/Mossoró), mas não os utilizou para encontrar o preço de mercado.

54. [O] Rio Grande do Norte possui três hospitais universitários (Hospital Universitário Onofre Lopes (Huol), e a Maternidade Escola Januário Cicco (Mejc), ambos localizados em Natal, e o Hospital Universitário Ana Bezerra (Huab), localizado em Santa Cruz, que dista 200km de Natal, os quais mantêm contratos para condutor de ambulância (item mais representativo do PE 32/2020 – 100 condutores), e poderiam ser, portanto, fontes para composição da pesquisa.

55. A Unimed/Natal mantém o serviço ‘SOS Unimed Natal (Medilar)’, serviços de ambulância com contrato firmado com a empresa Medilar. Ainda, poderiam ser solicitados os preços praticados nas Secretarias estaduais/municipais de saúde, todas pertencentes ao SUS, dos estados (e respectivas capitais) limítrofes com o RN, a saber: Ceará e Fortaleza, Paraíba e João Pessoa, Pernambuco e Recife.

56. De outro lado, as categorias envolvidas no PE 32/2020 possuem Convenções Coletivas do Trabalho no Rio Grande do Norte, que estabelecem piso salarial e seus benefícios, o que também poderia ser utilizado na construção dos preços de mercado.

57. Considera-se que a pesquisa, tal como foi feita, descumpra o art. 15, inciso V, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a IN SLTI 5/2014, com alterações da IN SLTI 3/2017, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2816/2014, Relator José Mucio Monteiro; 1678/2015, Relator Augusto Sherman; 2637/2015, Relator Bruno Dantas; 2352/2016, Relator Raimundo Carreiro; 247/2017, Relator Walton de Alencar; 1.604/2017, Relator Vital do Rêgo; 1.548/2018, Relator Augusto Nardes, 718/2018, Relator André de Carvalho, todos do Plenário) – os quais exigem uma cesta de preços (mercado +



preços praticados na administração pública) para basear a pesquisa.

58. Sobre o assunto, esta Casa tem se posicionado no sentido de que o órgão licitante, em suas pesquisas de preços, deve utilizar, dentre outros critérios, cotação com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e de outros órgãos (Acórdão 3684/2014-TCU-2ª Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes).

59. Um pouco antes desta pesquisa mercadológica, por ocasião do Acórdão 785/2018-TCU-Plenário, o TCU consignou em seu Relatório, ao julgar o TC 021.258/2017-1, diversos problemas ocorridos em pesquisa de preços da própria Sesap/RN, conforme descrito nos achados: ‘3.7. Deficiência de realização de pesquisa de preços da licitação’ e ‘3.8. Preços contratados incompatíveis com os preços de mercado’. O referido Acórdão determinou a citação da seguinte responsável:

‘9.2.2. Joana Darc Borges, por realizar pesquisa de preços referente ao Pregão 1/2016 sem observar os preços praticados no pregão anterior realizado pela Sesap, os preços de outras licitações da Administração Pública e os de mercado, com ofensa aos arts. 15, inciso V, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e ao art. 2º, inciso II, da IN-MP/SLTI 5/2014, contribuindo para o superfaturamento abaixo descrito;’ (sublinhados acrescidos)

60. O Acórdão 864/2021-TCU-Plenário julgou o TC 039.837/2018-1, que analisou a Representação formulada pela empresa Medica Emergências Médicas Ltda. contra o Pregão Eletrônico – PE 42/2018-RP (faz parte deste monitoramento - item 9.3.1 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário – o cancelamento do PE 42/2018-RP foi relatado nos parágrafos 8 e 9 desta instrução), promovido pela Sesap/RN, com o objetivo de contratar pessoa jurídica para prestação de serviços especializados SAMU 192/RN, mediante Sistema de Registro de Preços – SRP.

61. No PE 42/2018-RP, analisou-se a pesquisa mercadológica feita pela mesma servidora, Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins, envolvendo vícios, direcionamento, beneficiamento e preferência, também para a empresa JMT. Desta feita, foram utilizados preços fornecidos pela empresa Qualyserv, e foi possível estabelecer uma ligação entre as citadas duas empresas (JMT e Qualyserv). Cabe transcrever trechos do Relatório que fundamentou o Acórdão 864/2021-TCU-Plenário (TC 039.837/2018-1), do Voto do Relator Marcos Bemquerer e do próprio acórdão:

Relatório do Acórdão 864/2021-TCU-Plenário – TC 039.837/2018-1

‘36. (...)

Responsável (F): Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins, CPF 079.156.774-54 (peça 22, p. 138), Chefe do Grupo Auxiliar, responsável pela pesquisa mercadológica apresentada em 14/8/2018.

Conduta (F): elaborou e apresentou o Mapa de Pesquisa de Mercado (peça 22, p. 140-142), datado de 14/8/2018, constando quatro fornecedores, sem fazer as críticas necessárias de forma a validar as propostas apresentadas, sendo que a proposta da empresa JMT - Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. (CNPJ 07.442.731/0001-36) foi assinada pelo Gerente Comercial, Sr. José Messias Souza Júnior (peça 22, p. 144), que figura também como sócio (peça 22, p. 146) da empresa Qualyserv – Terceirização de Serviços Eireli (CNPJ 18.072.865/0001-29), o que desqualifica e vicia a pesquisa mercadológica, manipula a formação do preço médio e cria bases falsas para a tomada de decisão, mostrando um mercado deturpado que não encontrará a contratação mais vantajosa para a administração pública.

(...)

Razões de Justificativa (peça 69): [apresentadas] tempestivamente em 18/6/2020.

37. A Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins apresenta em prol de sua defesa cinco argumentos: 1) escassez de preços no Painel de Preços da plataforma do Governo Federal: para efetivar a licitação foram realizadas diversas pesquisas mercadológicas; diante da escassez de preços no Painel de Preços do Governo Federal foram emitidas diversas solicitações de preços (peça 69, p. 3-4) via Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte (DOE/RN), além de ter estabelecido contato via e-mail com uma lista de fornecedores (peça 69, p. 5-115); 2) o Acórdão 2170/2007-TCU-Plenário, Relator Min. Ubiratan Aguiar, pontua que a cesta de preços aceitável pode ser composta pelas pesquisas junto a fornecedores, desde que sejam expurgados os valores que não representem a realidade do mercado; (3) com a suspensão do PE 42/2018-RP o equívoco realizado na elaboração da pesquisa mercadológica



não gerou prejuízo ao erário, pois não serviu de respaldo para possível negociação; (4) não atentou para a questão dos sócios das empresas, uma vez que nessa fase do processo não teve contato com o contrato social das empresas, e alega que o fato ocorreu por desconhecimento da necessidade de se atentar para os sócios da empresa, e que apesar do equívoco não houve interesse em beneficiar terceiros ou de agir em interesse próprio; e (5) sobre a repetição de irregularidades ou vícios, informa que em 2020, durante a condução do processo de contratação dos serviços Samu 192/RN, foi realizada diligência do TCU sobre possíveis irregularidades envolvendo duas empresas, a pesquisa mercadológica foi corrigida e o PE 32/2020 ocorreu normalmente.

Análise

38. As razões de justificativas apresentadas pela Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins não merecem prosperar (...)

48. Sob o aspecto da LINDB, a Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins, ao realizar a nova pesquisa mercadológica, agiu de forma imprudente, afrontando a legislação com uma pesquisa incompleta, em um mercado vasto de opções, tendo no próprio estado do RN uma imensidão de informações que não foram utilizadas, além de aceitar a manipulação de preços da JMT e Qualyserv. Admitir a recepção de documentos apresentados pelas licitantes sem que eles sejam analisados caracteriza-se como uma atitude negligente, porquanto isso representa conferir caráter apenas formal e burocrático aos atos administrativos.

49. Proposta de encaminhamento: rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins (...).

Assim, cabe a aplicação de multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.'

Voto do Relator Marcos Bemquerer Costa – TC 039.837/2018-1

62. Como já anunciado, a Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins, chefe do Grupo Auxiliar, foi ouvida por ser a responsável pela elaboração e apresentação da pesquisa de preço de mercado, sem fazer as críticas necessárias para validá-la, havendo aceitado a coleta de preços feita junto à JMT – Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. e à Qualyserv – Terceirização de Serviços Eireli, em que o gerente comercial, Sr. José Messias Souza Júnior, da primeira sociedade empresarial citada também era sócio da segunda empresa, situação que, segundo a unidade técnica, desqualificaria e viciaria a pesquisa mercadológica, manipularia a formação de preço médio e criaria bases falsas para a tomada de decisão, mostrando um mercado deturpado que não encontraria a contratação mais vantajosa para a administração pública.

63. Em suas razões de justificativa, a responsável elencou dificuldades para a realização da referida pesquisa, como escassez de preços na plataforma do Governo Federal; possibilidade de pesquisa de preços junto a fornecedores desde que sejam expurgados os valores que não representem a realidade do mercado; inoccorrência de prejuízo ao erário decorrente das falhas apuradas na pesquisa, dado o cancelamento do certame; desconhecimento da necessidade de verificar a composição societária das empresas consultadas; e correção das falhas na pesquisa mercadológica no edital futuro, após a atuação do TCU.

64. Nos termos do exame feito pela unidade técnica, os argumentos da defesa não afastam as falhas apontadas no levantamento de preços realizado para orientar a condução do PE 42/2018-RP. Ao contrário, a responsável as reconheceu na medida em que afirmou não ter havido reincidência de tais falhas no PE 32/2020, fazendo sobressair, ainda que sem a pretensão, o caráter pedagógico da atuação do Tribunal naquele caso.

65. Da situação concreta, sobressai a inexperiência da responsável em conduzir pesquisa de preço no mercado com o emprego de diversas fontes, sem qualquer indício de manipulação desse levantamento para favorecimento de determinada empresa.

66. A propósito, cabe anotar não haver dispositivo legal específico para se exigir, na fase de pesquisa prévia de preços, a análise da composição societária das empresas consultadas. O fato de averiguar o quadro social das empresas consultadas decorre da expertise de quem conduz a pesquisa de preços e essa medida, sem dúvida, pode em muito contribuir para o êxito do levantamento de preços mais próximo à realidade de mercado.



67. Assim, na mesma linha adotada anteriormente, considero que, apesar da limitação da aludida pesquisa, não é o caso de aplicar multa à responsável, primeiro porque o cancelamento do certame pela própria unidade licitante evitou prejuízo no emprego dos recursos públicos do SUS e penalizá-la, nesse contexto, seria de rigor desproporcional às ocorrências apuradas; segundo porque houve o efeito pedagógico da atuação do TCU junto à Comissão Permanente de Licitação – CPL da Secretaria de Estado da Administração do Rio Grande do Norte – Sead/RN, o que garantiu pesquisa de preço consistente na realização de certame em 2020 para serviços de atendimento móvel de urgência.’

Acórdão 864/2021-TCU-Plenário - Relator Marcos Bemquerer

‘9.5. rejeitar parcialmente as justificativas do Sr. Milton Nunes de Medeiros Júnior e não acolher a defesa apresentada pela Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins, sem, contudo, aplicar-lhes a penalidade de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;’

62. Quanto à responsabilização dos agentes envolvidos, a jurisprudência desta Corte aponta no sentido de que a comissão de licitação, o pregoeiro, bem como a autoridade que homologa o procedimento licitatório devem verificar se os preços ofertados estão de acordo com os praticados no mercado (Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; e Acórdão 2318/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

63. Neste processo 00610033.004040/2019-92 sob análise, o agente responsável pela pesquisa mercadológica (id 3303627) (peça 32) (peça 72, p. 38-39) é, novamente, a Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins, CPF 079.156.774-54. Não se tem Comissão de Licitação e nem pregoeiro, já que foi uma dispensa de licitação realizada pela Suseg/Sesap/RN.

64. Com relação à homologação, tem-se que o processo foi ratificado (id 3883578) em 11/11/2019 pela autoridade superior, o Secretário Adjunto, Sr. Petrônio Souza Spinelli, o que condiz com o art. 26 da Lei 8.666/1993 (peça 36, p. 2-3).

65. O Contrato 98/2019 (peça 20 e peça 76, p. 143-156)) [foi] firmado em 20/11/2019, com a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36, com o valor mensal de R\$ 958.498,77, valor total de 6 meses = R\$ 5.750.992,62 (id 3537936) – ver preços na Figura 2.

Figura 2 - Preços praticados no Contrato 98/2019

ANEXO I AO CONTRATO /19					
ITEM	CATEGORIAS	QTD	VALOR UNITARIO	VALOR MENSAL	VALOR 180 DIAS
1	CONDUTOR DE AMBULÂNCIA - 24X96H	100	R\$ 7.073,55	R\$ 707.355,00	R\$ 4.244.130,00
2	OPERADOR DE FROTA - 12X36H DIURNO	8	R\$ 5.538,96	R\$ 44.311,68	R\$ 265.870,08
3	OPERADOR DE FROTA - 24X96H	5	R\$ 5.814,21	R\$ 29.071,05	R\$ 174.426,30
4	TELEFONISTA AUXILIAR - MANHÃ 07 ÀS 13 - 6X18H	5	R\$ 2.966,04	R\$ 14.830,20	R\$ 88.981,20
5	TELEFONISTA AUXILIAR - MANHÃ 13 ÀS 19 - 6X18H	5	R\$ 2.966,04	R\$ 14.830,20	R\$ 88.981,20
6	TELEFONISTA AUXILIAR - NOTURNO 19 ÀS 01 - 6X18H	4	R\$ 3.146,09	R\$ 12.584,36	R\$ 75.506,16
7	TELEFONISTA AUXILIAR - NOTURNO 01 ÀS 07 - 6X18H	4	R\$ 3.206,10	R\$ 12.824,40	R\$ 76.946,40
8	OPERADOR DE RÁDIO - 12X60H DIURNO	6	R\$ 5.037,33	R\$ 30.223,98	R\$ 181.343,88
9	OPERADOR DE RÁDIO - 12X60H NOTURNO	6	R\$ 5.695,70	R\$ 34.174,20	R\$ 205.045,20
10	LAVADOR DE VEÍCULO - 12X36 DIURNO	4	R\$ 3.515,67	R\$ 14.062,68	R\$ 84.376,08
11	LAVADOR DE VEÍCULO - 12X36 NOTURNO	2	R\$ 4.034,76	R\$ 8.069,52	R\$ 48.417,12
12	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS - 44H	2	R\$ 3.498,98	R\$ 6.997,96	R\$ 41.987,76
13	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS - 12X36H DIURNO	6	R\$ 3.515,67	R\$ 21.094,02	R\$ 126.564,12
14	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS - 12X36H NOTURNO	2	R\$ 4.034,76	R\$ 8.069,52	R\$ 48.417,12
TOTAL GERAL		159	*****	R\$ 958.498,77	R\$ 5.750.992,62

Fonte: Contrato 98/2019 – peça 20, p. 15

66. O Mapa da Pesquisa mercadológica aponta o preço médio mensal R\$1.242.862,36 (item 51), valor total semestral de R\$ 7.457.174,16 (Figura 1), o que representa 29,67% acima do valor contratado (memória de cálculo: $1.242.862,36 \times 100 / 958.498,77 = 129,66760092$). Os preços ofertados pelas empresas 1 (Clarear - JMT), 2 (Safe) e 3 (Petrogás) (Figura 1), que serviram de base para o preço médio, chegaram a, respectivamente, 18,24%, 34,37% e 36,38% acima do preço contratado.

67. Assim, a referida pesquisa mercadológica, ao invés de orientar as exigências e condições



do mercado fornecedor do objeto a licitar, e balizar uma tomada de decisão assertiva, serviu apenas para validar e aumentar os preços manipulados pela JMT.

68. Os preços praticados na contratação subsequente - processo licitatório 00610033.000174/2020-78 - Pregão 32/2020, realizado para a contratação ordinária do SAMU 192/RN, Planilha adjudicada em 28/8/2020 (id 6699928) e seus contratos firmados em 2/10/2020, com vigência a partir de 15/10/2020, são: valor mensal R\$ 881.239,30 e valor anual R\$ 10.574.871,60, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Contratos advindos do Pregão 32/2020

Contratos adjudicados do Pregão 92/2020						
Contrato	Data Assinatura	Fornecedor	Id	Vigência	Valor mensal (R\$)	Valor anual (R\$)
142/2020	2/10/2020	Santa Clara	7134721	15/10/2020 a	635.000,00	7.620.000,00
143/2020		Releecun	7134743		56.027,30	672.327,60
144/2020		Clarear	7134777		¹ 166.553,52	1.998.642,72
145/2020		Petrogás	7134822	14/10/2021	² 23.658,48	283.901,76
Total antes das correções (R\$)					881.239,30	10.574.872,08
Correções Clarear ¹ R\$					¹ 0,04	-
Correções Petrogás ² R\$					² 15,78	³ 189,36
Total dos contratos R\$					881.255,12	10.575.061,44
Notas – erros de cálculos – ajustes/correções:						
¹ Clarear: o valor correto mensal do contrato é R\$ 166.553,56 – acrescer R\$ 0,04;						
² Petrogás: adjudicado – item 12 – Aux. Serv. Gerais Diurno 44h – R\$ 2.675,85 x 2 = R\$ 5.351,71 + item 13 Aux. Serv. Gerais – Diurno 12 x 36h – R\$ 3.053,76 x 6 = R\$ 18.322,56. Item 12 + item 13 = R\$ 23.674,27, apresenta um valor menor mensal de R\$ 15,79, anual de ³ R\$ 189,48 (diferença de 0,12 a maior) – passando o valor anual total dos contratos = R\$ 10.575.061,44.						

Fonte: Processo 00610033.000174/2020-78 – Pregão 32/2020 (peça 26)

69. Realizando-se comparação dos preços dos serviços SAMU 192/RN praticados no Contrato emergencial 98/2019 - Processo 00610033.004040/2019-92 – (peça 25) com os preços praticados no processo regular do SAMU RN 192 - Processo licitatório 00610033.000174/2020-78 – Pregão 32/2020 (peça 26), chega-se aos dados do Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Comparativo dos preços do Contrato emergencial SAMU 192/RN com os preços praticados no processo regular

Itens	Serviços	Qtde	Contrato 98/2019	Contratos Pregão 32/2020
			Valor Mensal (R\$)	Valor Mensal (R\$)
1	Condutor de Ambulância escala 24 x 96h	100	707.355,00	635.000,00
2	Operador de Frota - 12 x 36h (DIURNO)	08 02	44.311,68 -	¹ 44.821,84 ² 11.205,46
3	Operador de Frota - 24 x 96h	5	² 29.071,05	² (2) (13.120,80)
4	TARM - (Telefonista Auxiliar) – manhã - 7h às 13h - 6 x 18h.	5	14.830,20	15.073,60
5	TARM - (Telefonista Auxiliar) - tarde - 13h às 19h - 6 x 18h	5	14.830,20	15.073,60
6	TARM - (Telefonista Auxiliar) – noturno - 19h às 1h - 6 x 18h	4	12.584,36	12.771,16
7	TARM - (Telefonista Auxiliar) - noturno - 1h às 7h - 6 x 18h	4	12.824,40	13.008,56
8	Operador de Rádio/Tráfego - DIURNO - 12 x 60h	6	30.223,98	32.980,80
9	Operador de Rádio/Tráfego - NOTURNO - 12 x 60h	6	34.174,20	37.769,16
10	Lavador de veículo (Ambulância) DIURNO - 12 x 36h.	4	14.062,68	12.446,40
11	Lavador de veículo (Ambulância) NOTURNO	2	8.069,52	7.154,74



	- 12 x 36h			
12	Auxiliar de Serviços Gerais DIURNO - 44h semanais	2	6.997,96	³ 5.351,70
13	Auxiliar de Serviços Gerais DIURNO - 12 x 36h	6	21.094,02	⁴ 18.322,56
14	Auxiliar de Serviços Gerais NOTURNO - 12 x 36h	2	8.069,52	7.154,74
Valor Total dos contratos			958.498,77	881.255,12
Valor Total Ajustado para comparação ¹ item 2 – quantidade ajustada (2 para 8), excluído item 3			929.427,72	<u>856.928,86</u>
Notas: ¹ item 2 - quantidade ajustada nos contratos Pregão 32/2020, eram 10 – R\$ 56.027,30 (preço unitário 5.602,73, usaram-se apenas 8, para comparar com o Contrato 98/2019 – Memória Cálculo: 8 x 5.602,73 = 44.821,84, excluíram-se 2 operadores de frota 12 x 36h Diurno – R\$ 11.205,46; ² item 3 - Operador de frota dos contratos Pregão 32/2020 tem quantidade de 2 e escala de 12 x 36h diferente da quantidade (5) e escala diferente (24x 96h) do Contrato 98/2019 – portanto, foi excluído – (R\$ 13.120,80). ³ item 12 - Aux Serv Gerais Diurno 44h – Valor R\$ 2.675,85 x 2 = valor grafado R\$ 5.751,71, valor correto R\$ 5.351,70. ⁴ item 13 na Planilha Final – adjudicação grafa R\$ 18.322,58, valor correto R\$ 18.322,56				

Fonte: elaboração própria com base no Contrato 98/2019 e contratos oriundos do Pregão 32/2020

70. A comparação (Quadro 3) registra que os preços praticados no Contrato emergencial 98/2019 são 8,46% maiores (valor mensal - R\$ 72.498,86, valor semestral de sobrepreço de R\$ 434.993,16) do que os preços advindos dos contratos decorrentes do Pregão 32/2020, apesar de os preços do contrato emergencial serem de 11/11/2019 (Termo de Ratificação da dispensa – Processo 00610033.004040/2019-92), portanto, 10 meses e 20 dias anterior ao do Pregão 32/2020, ocorrido em 30/9/2020 – Processo 00610033.000174/2020-78 – data da Homologação (id 7013303).

71. A Sesap/RN utilizou quatro fontes de recursos para realizar os pagamentos. São elas: 0.1.00.000000 – recursos ordinários do Tesouro Estadual, 0.1.21.000000 – Cota Parte do Royalties – Lei 7.990/1989 (recursos estaduais), 0.1.67.000000 – Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde e 0.1.62.000000 – Recursos SUS – Alta e Média Complexidade. A competência do TCU é sobre os recursos federais, portanto, nas Fontes 0.1.67.000000 - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde e 0.1.62.000000 – Recursos SUS – Alta e Média Complexidade.

72. Foram analisados todos os pagamentos indenizatórios realizados à JMT - Planilha (peça 54), período de 20/11/2019 a 14/10/2020, contabilizando apenas os pagamentos realizados com as Fontes de Recursos federais (SUS 0.1.62.000000 e 0.1.67.000000), para o cálculo do superfaturamento de 8,46%, conforme apresenta o Quadro 4. Isso revela o pagamento da importância de R\$ 4.132.593,80, dos quais R\$ 349.617,37 são considerados superfaturamento.

Quadro 4 – Pagamentos indenizatórios feitos a JMT com as Fontes de Recursos 0.1.67.000000 – SUS/Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde e 0.1.62.000000 – Recursos SUS – Alta e Média Complexidade – período 20/11/2019 a 14/10/2020 – Contrato 98/2020

MÊS	NF	OB	COMPROVANTE PAGAMENTO	DATA PAGTO	VALOR (R\$)	SUPER FATURAMENTO (8,46%)
11/2019	27310	2020 OB 000446 Fonte 0.1.62	2020PP000254 (36.795,94), 255 (11.005,16), 256 (62.229,75), 257 (6.735,56), 264 (438,05), 266 (132,59), 267 (749,76) e 268 (81,15)	21/1/2020	118.167,96	9.997,00
11/2019	27310	2020 OB 000447 Fonte 0.1.62	2020PP000259 (4.818,52), 260 (1.458,51), 262 (8.247,32), e 263 (892,67)	21/1/2020	15.417,02	1.304,27
11/2019	27310	2020 OB 004583 Fonte 0.1.62	2020PP2726 (2.190,23), 2728 (662,96), 2729 (3.748,78) e 2730 (405,76)	12/2/2020	7.007,73	592,85



12/2019	27572	2020 000451 Fonte 0.1.62	OB	2020PP271 (102.463,16), 273 (31.014,51), 274 (175.374,76), 276 (18.982,05), 279 (1.234,50), 280 (373,67), 281 (2.112,95), 282 (228,70)	21/1/2020	331.784,30	28.068,95
12/2019	27572	2020 000452 Fonte 0.1.62	OB	2020PP000283 (13.579,45), 284 (4.110,36), 285 (23.242,44) e 286 (2.515,69)	21/1/2020	43.447,94	3.675,69
12/2019	27572	2020 004616 Fonte 0.1.62	OB	2020PP2737 (6.172,48), 2738 (1.868,34), 2739 (10.564,74) e 2740 (1.143,50)	12/2/2020	19.749,06	1.670,77
01/2020	28155	2020 016513 Fonte 0.1.67	OB	2020PP005827(99.462,91), 5834 (30.106,37), 5839 (18.426,24), 5847 (632.506,12), 5831 (1.198,35), 5835 (362,73), 5841 (222,00), 5848 (7.620,56), 5832 (5.991,74), 5836 (1.813,64), 5843 (1.110,01) e 5851(38.102,78)	17/4/2020	836.923,45	70.803,72
02/2020	28262	2020 018927 Fonte 0.1.67	OB	2020PP006910 (94.023,21), 6915(28.459,83), 6919 (17.418,49), 6923 (597.913,92), 6912 (1.132,81), 6916 (342,89) 6920 (209,86), 6924 (7.203,78), 6913 (5.664,05), 6917 (1.714,45), 6921 (1.049,31) e 6925(36.018,91)	4/5/2020	791.151,51	66.931,41
02/2020	28262	2020 018928 Fonte 0.1.67	OB	2020PP006914 (12.460,91), 6918 (3.771,78), 6922 (2.308,47) e 6926 (79.241,60)	4/5/2020	97.782,76	8.272,42
03/2020	28382	2020 023181 Fonte 0.1.67	OB	2020PP008594 (100.142,56), 8597 (30.312,09), 8600 (18.552,14), 8603 (636.828,20), 8595 (1.206,54), 8598 (365,21), 8601 (223,52) e 8604 (7.672,63)	27/5/2020	795.302,89	67.282,62
03/2020	28382	2020 023183 Fonte 0.1.67	OB	2020PP8596 (13.271,91), 8599 (4.017,27), 8602 (2.458,72) e 8605 (84.398,92)	27/5/2020	104.146,82	8.810,82
03/2020	28382	2020 023256 Fonte 0.1.67	OB	2020PP8642 (6.032,68), 8643 (1.826,03), 8644(1.117,60) e 8645 (38.363,14)	28/5/2020	47.339,45	4.004,91
04/2020	28526	2020 028138 Fonte 0.1.67	OB	2020PP010288 (100.142,56),10293 (30.312,09), 10297(18.552,14), 10302 (618.222,71), 10289(1.206,54), 10294(365,21), 10298 (223,52), 10303(7.448,47), 10290 (6.032,68), 10295 (1.826,03), 10299 (1.117,60) e 10304 (37.242,33)	22/6/2020	822.691,88	69.599,73
04/2020	28526	2022 028139 Fonte 0.1.67	OB	2020PP010292 (13.271,91), 10296 (4.017,27), 10300 (2.458,72) e 103305 (81.933,13)	22/6/2020	101.681,03	8.602,21
Total.....R\$						4.132.593,80	349.617,37

Fonte: Planilha Excel de Pagamentos JMT encaminhado pela Sesap/RN, peça 54

73. Assim, utiliza-se como parâmetro o próprio preço praticado pela Sesap/RN em sua contratação ordinária - Processo 00610033.000174/2020-78 – Pregão 32/2020, iniciado em 15/1/2020 e finalizado em 30/9/2020, que registra um superfaturamento de 8,46%, valor mensal de R\$ 72.498,86, e valor semestral (período de 20/11/2019 a 17/5/2020) de R\$ 434.993,16.

74. Acerca do superfaturamento, a jurisprudência do TCU registra que ‘o superfaturamento, para estar caracterizado, deve refletir que o preço pago pela Administração estava em patamar superior ao valor de mercado’ - Acórdão 3193/2023-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

75. Ainda, considerando o percentual do superfaturamento de 8,46%, aponta-se julgado desta Corte que anota que ‘O TCU não adota margem de erro ou limite de tolerância na apuração de sobrepreço em contratações promovidas pela Administração’ - Acórdão 2621/2019-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, no âmbito do qual asseverou-se que baixos percentuais não podem descaracterizar o dano causado, uma vez que o preço de mercado precisa ser respeitado. Em linha com esse julgado, o TCU entende (Acórdãos 1.894/2011, 1.155/2012, 3.095/2014, 2.132/2015 e 3.021/2015, todos do Plenário), referenciados na fundamentação do Acórdão 3095/2014-TCU-Plenário, Relator Walton Alencar Rodrigues, que:



‘Não existe percentual tolerável de sobrepreço global. Os valores pagos pelas compras e contratações da Administração não podem exceder os preços de mercado, cujos valores máximos, no caso da contratação de obras e serviços de engenharia, estão indicados no SICRO e no SINAPI. A cobrança de valores excedentes é ilegal e merece a firme repulsa desta Corte de Contas, cuja atuação se pauta, entre outros, pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Somente é admissível que um empreendimento seja contratado por valores superiores aos obtidos a partir da utilização dos sistemas referências de preço oficiais ante a presença de condições extraordinárias que assim justifiquem, o que não está demonstrado nestes autos.’ (destacou-se)

76. Cabe também registrar que o Contrato Emergencial 98/2019 foi firmado em 20/11/2019, e se estendeu até 14/10/2020; portanto, vigeu 10 meses e 24 dias, o que contraria o art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993, vigente à época, que estabelece prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da emergência. Assim, cabe ouvir em audiência o Sr. Petrônio Souza Spinelli, CPF 430.406.674-91, Secretário Adjunto da Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Norte, período 31/7/2019 a 17/5/2020, responsável por adjudicar e homologar a dispensa de Licitação – Processo 00610033.0040402019-92, e responsável por assinar o Contrato Emergencial 98/2019, que foi prorrogado indevidamente de 21/5/2020 a 14/10/2020.

77. O direcionamento da dispensa de licitação do Processo 00610033.0040402019-92 com o intuito de beneficiar a empresa JMT fere os princípios constitucionais da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da probidade administrativa, contrariando o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

78. Também, pode-se classificar como ato de improbidade administrativa [a] tentativa de frustrar procedimento licitatório, contrariando a Lei 8.429/1992, art. 10, inciso VIII, e art. 11, inciso I, baseado em pesquisa mercadológica inadequada, propositalmente, com preços apresentados pela empresa Clarear Comércio e Serviços de Mão de Obra Eireli – CNPJ 02.567.270/0001-04, do mesmo sócio administrador da JMT, o que contraria o art. 15, inciso V e §1º, o art. 26, parágrafo único, inciso III, e o art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/1993, além do Acórdão 3.026/2010-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, impossibilitando a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, art. 3º da Lei 8.666/1993. Adicionalmente, houve vícios/beneficiamento/direcionamento do processo licitatório para a empresa JMT, como, por exemplo, o item 4.1 da Qualificação Técnica (peça 60, p. 11), que contraria o art. 30, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, por comprometer a competitividade do certame prevista no art. 3º da Lei 8.666/1993.

79. Frustar o caráter competitivo de procedimento licitatório é considerado crime tipificado no Código Penal (art. 337-F) e previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993, que menciona o crime conhecido como fraude à licitação, cuja conduta ilícita consiste em adulterar ou impedir o caráter competitivo do procedimento de licitação, com objetivo de obter vantagem com o resultado do certame. Assim, cabe, na proposta de mérito da TCE a ser autuada, caso o Tribunal confirme o enquadramento mencionado, encaminhar informação para o Ministério Público Federal.

80. À vista do exposto, cabe propor, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão dos autos em tomada de contas especial (TCE), mediante constituição de processo específico, no âmbito do qual sejam realizadas as citações e audiências dos responsáveis, conforme o Anexo A – Matriz de Responsabilização, com as seguintes constatações registradas:

Irregularidade 1: Superfaturamento de 8,46% no Processo 00610033.0040402019-92 sobre os preços praticados pela própria Sesap/RN (Pregão 32/2020), causando dano ao erário no montante de R\$ 349.617,43, ocorrido na montagem da dispensa de licitação que direcionou o Contrato Emergencial 98/2019, firmado em 20/11/2019, entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) e a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36, baseado em pesquisa de preços viciada (utilizando preços da Clarear, empresa do mesmo grupo), deficiente e incompatível com os preços de mercado, com Termo de Referência contendo cláusula restritiva de qualificação técnica – urgência e emergência e prorrogação irregular da contratação emergencial até 14/10/2020 (3 meses e 24 dias), o que contraria o art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993.



[ocorrência detalhada na proposta de encaminhamento]

81. Vale registrar que o Contrato 98/2019, apesar de ser emergencial, foi prorrogado até 14/10/2020, o que contraria o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 – Processo 00610033.001156/2020-11, motivado pela demora de conclusão do Pregão 32/2020 – Processo 00610033.000174/2020-78 – Homologado (id 7013303) em 30/9/2020 e da Pandemia do Covid-19. Assim, cabe ouvir em audiência o Sr. Petrônio Souza Spinelli, CPF 430.406.674-91, Secretário Adjunto da Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Norte, período 31/7/2019 a 17/5/2020, responsável por adjudicar e homologar a dispensa de Licitação – Processo 00610033.0040402019-92, e assinar o Contrato Emergencial 98/2019.

[ocorrência detalhada na proposta de encaminhamento]

82. Os três Termos Aditivos de prorrogação do Contrato 98/2019 (peça 64) foram firmados mantendo o valor contratado e pago pela Fonte 0.1.00 – Recursos Ordinários (Tesouro Estadual), tendo sido checadas as preparações de pagamento e as Ordens Bancárias no valor total R\$ 5.236.770,09 (Quadro 5), elastecendo o prazo final do contrato de 18/5/2020 até 14/10/2020 (4 meses e 26 dias).

Quadro 5 – Pagamentos indenizatórios feitos a JMT – período 5/2020 a 14/10/2020 – Contrato 98/2019

MÊS	NOTA FISCAL	ORDEM BANCÁRIA	DATA PAGAMENTO	Fonte	VALOR (R\$)
5/2020	28687	2022 OB 032685	15/7/2020	0.1.00	537.254,68
	28688	2022 OB 033760	21/7/2020	0.1.00	447.299,43
6/2020	28780	2022 OB 037929	10/8/2020	0.1.00	938.624,52
7/2020	28936	2022 OB 048858	30/9/2020		482.197,79
	28935				479.249,38
8/2020	29083	2022 OB 054336	22/10/2020	0.1.00	966.948,60
9/2020	29559	2022 OB 061203	23/11/2020		433.085,93
	29560	2020 OB 061201	23/11/2020		511.199,34
		2022 OB 061241			
14/10/2020	30527	2022 OB 015118	31/3/2021	0.1.00	440.910,42
TOTAL..... R\$					5.236.770,09

Fonte: Planilha Excel de Pagamentos JMT encaminhado pela Sesap/RN, peça 54

‘9.3.2.2. no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento dos pagamentos devidos à empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. pela prestação de serviços desde 12/01/2019, comprove ao Tribunal de Contas da União a fonte dos recursos utilizados;’

83. Em resposta, a Sesap/RN liberou, em 3/7/2023, o acesso ao processo de pagamento indenizatório da JMT - 00610007.003648/2019-17 (peça 33, p. 1), que se iniciou em 5/11/2019, com o requerimento da JMT (id 4134695) solicitando abertura de processo indenizatório para pagamento dos serviços SAMU RN 192, mantido sem cobertura contratual desde 11/1/2019. Acerca do assunto, cabe fazer alguns registros desse processo.

84. A JMT juntou ao processo 00610007.003648/2019-17 (parte do processo está na peça 59) os comprovantes da prestação de serviços, pagamentos de vale transportes e alimentação, encargos sociais – FGTS e INSS (iniciado com o id 4759633 e finalizado com o id. 4763631), período de 11/1/2019 a 19/11/2019. Esses valores foram conferidos e atestados na Informação 25/2020 (id 4765359) (peça 59, p. 1-6) pela Coordenadora do SAMU (id.4766779) (peça 59, p. 7), ambos datados de 19/2/2020.

85. A JMT ofertou a Nota Fiscal 27864 (id 4765165) (peça 59, p. 8-9), de 14/2/2020, no valor de R\$ 8.246.209,22. A fatura assim discrimina:

Valor Bruto: R\$ 8.246.209,22


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

IR: R\$ 82.462,09

ISS: R\$ 412.310,46

INSS: R\$ 907.083,01

PIS/COFINS/CSLL: R\$ 0,00

Valor Líquido: R\$ 6.844.353,66

86. A Procuradora do Estado, em seu Despacho (id 5457680), de 5/5/2020, listou as 82 peças do Processo 00610007.003648/2019-17, e determinou, com base no Princípio da Adequada Motivação dos Atos Administrativos, a adoção das seguintes medidas: a) cancelamento da Nota de Empenho 2020NE001228 (id 5323010); b) juntada ao processo de Pesquisa Mercadológica demonstrando a vantajosidade dos preços; c) a atualização das certidões; e d) apresentação de comprovante da instauração de Processo Administrativo Disciplinar - PAD para apurar a responsabilidade dos agentes públicos que deram causa ao descumprimento dos ritos de licitações e contratos administrativos (art. 59, parágrafo único, Lei 8.666/93).

87. Atendendo ao Despacho da Procuradora do Estado (id 5457680), o Secretário de Saúde, em Despacho (id 5476668), de 5/5/2020, determinou a instauração de sindicância administrativa (PAD) para apurar a responsabilidade. A Comissão Permanente de Sindicância (PAD), em Despacho (id 5489172), de 6/5/2020, promoveu a abertura do Processo Administrativo 00610024.001262/2020-04.

88. A Pesquisa Mercadológica (id 5597181 – peça 59, p. 10) – Figura 3, de 18/5/2020, registra preço mensal de R\$ 956.093,62. Em justificativa de pesquisa de preços (id 5597202) (peça 59, p. 11-12), de 18/5/2020, o servidor informou ter baseado o ato na Instrução Normativa 03/2017 do Ministério de Planejamento, e que teriam sido priorizados os preços praticados pela administração pública coletados no banco de dados dos portais <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>, COMPRASNET e no <https://www.bancodeprecos.com.br>, conforme especificação do objeto. Dos valores apurados na plataforma do Banco de Preços, foi utilizado o menor preço das propostas vencedoras do certame e homologados pela administração pública, bem como diz ter sido feita consulta a empresas pertinentes ao ramo do serviço a ser prestado por meio de e-mails e contrato vigente, conforme anexos (id 5597202) (peça 59, p. 11-12).

Figura 3: Pesquisa Mercadológica do contrato verbal – período de 11/1/2019 a 19/11/2019

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA - SESAP SUBCOORDENADORIA DE SERVIÇOS GERAIS - SUSEG MAPA DE PESQUISA DE MERCADO – ANEXO I AO ATO NORMATIVO Nº 014/2005 – CONTROL PROCESSO:00610007.003648/2019-17 - Processo Idenizatorio PRAZO DE VALIDADE DA PESQUISA: Noventa (90) Dias										
Itens	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	Quant.	EMPRESAS PESQUISADAS						PREÇO MÉDIO	
			EMPRESA 01		EMPRESA 02		EMPRESA 03			
			Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Unit.	Valor Mensal
1	Serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, uma vez que a instituição não dispõe de recursos materiais e quadro de pessoal suficientes para suprir as necessidades do SAMU 192 RN.	94	6.800,00	639.200,00	6.620,83	622.358,02	7.073,55	664.913,70	6.831,46	642.157,24
2	Condutor de veículo de Urgencia - 24-96	14	5.700,00	79.800,00	5.687,50	79.625,00	5.538,96	77.545,44	5.642,15	78.990,15
3	Operador de Frota (CBO 5112-10) - 12 x 36h (DIURNO).	12	5.200,00	62.400,00	3.283,33	39.399,96	2.966,04	35.592,48	3.816,46	45.797,48
4	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - manhã - das 07h as 13h Escala 06 x 18h. PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO.	11	5.200,00	57.200,00	3.331,67	36.648,37	2.966,04	32.626,44	3.832,57	42.158,27
5	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - tarde - das 13h as 19h Escala 06 x 18h. PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO.	6	5.666,67	34.000,02	5.909,25	35.455,50	5.037,33	30.223,98	5.537,75	33.226,50
6	Operador de Rádio/Trafego (CBO 3731-10) - DIURNO - escala 12 x 60h.	6	6.833,33	40.999,98	7.021,92	42.131,52	5.695,70	34.174,20	6.516,98	39.101,90
7	Operador de Rádio/Trafego (CBO 3731-10) - NOTURNO - escala 12 x 60h.	4	4.250,00	17.000,00	4.244,67	16.978,68	3.498,98	13.995,92	3.997,88	15.991,53
8	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) DIURNO - 44h semanais (Horario Comercial)	14	5.000,00	70.000,00	3.537,50	49.525,00	4.034,76	56.486,64	4.190,75	58.670,55
8	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) NOTURNO - Escala 12 x 36.									
VALOR TOTAL MENSAL				1.000.600,00		922.122,05		945.558,80	956.093,62	
OBS.: Justificamos a elaboração da planilha com o Mapa de Preço conforme estimativas de preços recebidas por e-mail de duas empresas distintas e um contrato vigente com a pasta, informamos também que conforme instrução normativa 03/2017 Ministério de Planejamento, foi dado prioridade a pesquisa realizada em portais governamentais, porém devido à especificação do serviço não foi possível encontrar objeto da Unidade de Urgencia e Emergencia, desta forma para balizamento do preço de mercado, foi estimado preço similares no painel de preço e com empresas do ramo pertinente e com o contrato 98/19 que está vigente com o mesmo objeto.										
VALOR MÉDIO ENCONTRADO										956.093,62
VALOR MÉDIO MENSAL:										956.093,62

Fonte: Processo 00610007.003648/2019-17, Pesquisa Mercadológica (id 5597181) (peça 59, p. 10) de 18/5/2020.

89. Em 7/8/2020, foi emitida a Nota de Empenho 2020NE002652 (id 6467090), para a JMT,



no valor R\$ 8.246.209,22 (peça 59), Fonte de Recursos 0.1.00.000000 Recursos Ordinários. A liquidação da despesa 2020NL026370 (ids 6514402 e 6514408) – Fonte de Recursos 0.1.00.000000 Recursos Ordinários, é de 12/8/2020.

90. Foram emitidas três notas de lançamentos (id 7076381): 1ª parcela 2020NL033816, no valor de R\$ 3.000.000,00; 2ª parcela 2020NL033817, no valor de R\$ 2.623.104,61; e 3ª parcela 2020NL033819, no valor de R\$ 2.623.104,61, as três com data de 6/10/2020 e Fonte de Recursos 0.1.00.000000 Recursos Ordinários, o que perfaz o montante de R\$ 8.246.209,22 (peça 59, p. 12).

91. Os pagamentos foram efetivados em três parcelas (Quadro 6), e foi utilizada em todos eles a Fonte de Recursos 0.1.00.000000 Recursos Ordinários (Tesouro Estadual). Houve retenções para Imposto de Renda (IR), Imposto Sobre Serviços (ISS) e INSS.

Quadro 6 – Ordens Bancárias de pagamento indenizatório da JMT, período de 11/1/2019 a 19/11/2019

Ordens Bancárias de pagamento indenizatório da SMF, período de 17/11/2019 a 19/11/2019								
	OB	Id	Peça 33	DATA	VALOR R\$			
					JMT	ISS	INSS	IR
1ª	2020OB050565	7298711	p. 2-15	8/10/2020	2.490.000,00	150.000,00		30.000,00
	2020OB050568			7/10/2020		330.00,00		
2ª	2020OB050587	8470476		12/11/2020	2.177.176,82	131.155,23		26.231,05
	2021OB005067			10/2/2021		288.541,51		
3ª	2021OB005064	8470621		10/2/2021	2.177.176,82	131.155,23		26.231,05
	2021OB005067	8470476		10/2/2021			288.541,51	

Fonte: Processo 00610007.003648/2019-17 (peça 33)

Análise:

92. A indenização paga à empresa JMT, pelo período de 11/1/2019 a 19/11/2019, foi realizada por meio da Fonte de Recursos 0.1.00.000000 Recursos Ordinários – recursos do estado do Rio Grande do Norte. Houve, portanto, a indicação da fonte orçamentária, e foram utilizados os recursos do estado (próprios). Assim, entende-se cumprido o item 9.3.2.2 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário.

‘9.3.3. à Searh/RN e à Sesap/RN que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, concluem o procedimento regular de licitação para a prestação de serviços especializados, de natureza contínua, de apoio administrativo e operacional ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192/RN, e encaminhem ao TCU o termo de referência, a pesquisa de preços, o edital, a minuta de contrato, o procedimento licitatório e o contrato, para acompanhamento;’

93. Foram encaminhados à Sesap/RN os e-mails (peça 51), datados de 20/6/2023, 10/7/2023, 12/7/2023 e 13/7/2023, solicitando informações complementares. Todos eles foram atendidos pela Sesap/RN (peça 52), a qual liberou acesso a diversos processos. Um deles, liberado em 4/7/2023, trata do processo licitatório 00610033.000174/2020-78, contratação regular de licitação do SAMU RN 192, por meio do **link** (peça 26), o qual será comentado a seguir. Assim, com relação ao item 9.3.3, propõe-se seja considerado cumprido, uma vez que o Pregão 32/2020 foi concluído e homologado em 30/9/2020 (peça 37, p. 145).

Processo 00610033.000174/2020-78 – contratação regular do SAMU 192/RN (peças 85-86)

94. O processo licitatório 00610033.000174/2020-78 (contratação ordinária) iniciou-se em 15/1/2020 por meio do Memorando 29/2020/Sesap – SAMU/Sesap – CPS/Sesap – Secretário (id 4448274) (peça 85, p. 1) do Diretor e da Coordenadora do SAMU, ao solicitar autorização para abertura de procedimento licitatório.

95. Foi apresentada como justificativa (id 4448328) (peça 85, p. 2) a necessidade de cobertura de prestação de serviços de urgência e emergência a 65 municípios no Estado do Rio Grande do Norte, e informou-se que o Contrato Emergencial 98/2019 tinha vigência final [em] 17/5/2020.

96. O Termo de Referência (id 4448700) (peça 85, p. 3-18) é semelhante ao do Contrato Emergencial 98/2019, com duas pequenas alterações no quantitativo, pois no Pregão 32/2020 foram



adicionados dois operadores de frota 12 x 36h (item 2) e a escala de trabalho do item 3 foi modificada de 24 x 96h para 12 x 36h (peça 35).

97. Na qualificação técnica (item 4.0 e 4.1) (peça 35, p. 9 e peça 85, p. 11) fo[ram] retirado[s] da capacidade técnica os termos urgência e emergência, que restringiram a participação de empresas no Contrato emergencial 98/2019 que veio a ser firmado.

98. Acompanha o mapa da pesquisa mercadológica uma justificativa de preços (peça 85, p. 71-72) (id 4927558), de 9/3/2020, elaborada pela Sra. Diandra Rodrigues (peça 85, p. 33, 37 e 39-44), onde se explica a metodologia usada. Informa que não houve êxito na pesquisa dos preços praticados pela administração pública coletados no banco de dados dos portais <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/analise-servicos> e <https://www.bancodeprecos.com.br/Account/LogIn?ReturnUrl=%2f>.

99. Assim, foram usados apenas os preços ofertados pela Med Mais (Empresa 1 – peça 85, p. 68-69), Qualyserv (Empresa 2 – peça 85, p. 45), e como terceiro referencial de preço os praticados no Contrato 98/2019- Sesap/RN - JMT (Empresa 3 – peça 85, p. 46-60).

100. A Qualyserv já foi alvo de investigações pelo TCU em pesquisa mercadológica utilizada pela própria Sesap/RN, realizada por essa mesma servidora, Sra. Diandra Rodrigues – TC 039.837/2018-1 (transcrito nesta instrução no parágrafo 61), ocasião em que restou comprovado que existe ligação entre as empresas, a saber: participação da JMT na gerência da empresa Qualyserv. No entanto, a Sra. Diandra insistiu em utilizar em suas pesquisas mercadológicas preços de empresas do mesmo grupo (Qualyserv), tudo indica com o intuito de beneficiar a JMT, o que torna a pesquisa inadequada.

101. Naquela ocasião, o Acórdão 864/2021-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer, não acolheu a defesa apresentada pela Sra. Diandra Rodrigues (ver parágrafo 63 desta instrução), e deixou de aplicar sanção à responsável devido a suspensão do PE 42/2018-RP (item 9.5), que restou cancelado, consoante relato nos parágrafos 8 e 9 desta instrução, por motivação do acórdão objeto deste monitoramento.

102. Assim, não há que se falar na existência de três preços reais (mas apenas os preços que a JMT acabou impondo), que demonstrem a adequação de pesquisa de preços, mas novamente a tentativa de direcionar o Pregão 32/2020 para a JMT, e suas empresas co-irmãs, a Qualyserv e a Clarear, esta última de mesmo sócio administrador da JMT, além de mais um sócio e o contador. Vale registrar que nos parágrafos 52-56 desta instrução foi registrado que o mercado de serviços SAMU é bastante rico em preços, uma vez que todos os estados brasileiros e alguns municípios utilizam este serviço, e foi ressaltado que a administração do Estado do Rio Grande do Norte possui diversos contratos semelhantes, o que fragiliza as informações prestadas pela Sra. Diandra Rodrigues de que não houve êxito na pesquisa de preços (parágrafo 98), e corrobora o indevido direcionamento para beneficiar a contratação com a empresa JMT.

103. O Mapa da Pesquisa Mercadológica (peça 85, p. 71-72) (id 4927544) ofertado em 9/3/2020 utilizou como empresa 1 – os preços da Qualyserv, valor mensal de R\$ 1.197.415,07 e anual de R\$14.368.980,84, o que configura 35,88% acima dos preços contratados/mercado (Memória de Cálculo: diferença entre proposta Qualyserv e os contratos advindos do Pregão 32/2020 = 1.197.415,07 – 881.255,12 = 316.159,95; diferença x 100/valor do contrato = 316.159,95 x 100/881.255,12 = 35,88%).

104. Foram utilizados os preços do Contrato emergencial 98/2019 – Sesap/RN (peça 85, p. 46-60) celebrado com a JMT, firmado em 20/11/2019, com preços praticados até 17/5/2020, que na simulação realizada no Quadro 3 resultou em um sobrepreço de 8,46% em relação ao preço praticado no mercado.

105. A Proposta da empresa MED MAIS (peça 85, p. 68-69), preço mensal de R\$996.700,00, anual de R\$11.960.400,00, representa 13,10% maior do que os preços de mercado.

106. O Preço médio mensal de R\$ 1.048.749,71, anual de R\$ 12.584.996,52, representa 19% maior que os preços de mercado, conforme o Mapa da Pesquisa Mercadológica (id 4927581) (peça 85, p. 72) – Figura 4.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Figura 4: Pesquisa Mercadológica do contrato regular SAMU RN 192

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE PUBLICA - SESAP SUBCOORDENADORIA DE SERVIÇOS GERAIS - SUSEG MAPA DE PESQUISA DE MERCADO - ANEXO I ATO NORMATIVO Nº 014/2005 - CONTROL PROCESSO-00610033.000174/2020-78 - PRAZO DE VALIDADE DA PESQUISA: Noventa (90) Dias														
Itens	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	Quant.	EMPRESAS PESQUISADAS									PREÇO MÉDIO		
			EMPRESA 01			EMPRESA 02			EMPRESA 03					
	Serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, uma vez que a instituição não dispõe de recursos materiais e quadro de pessoal suficientes para suprir as necessidades do SAMU 192 RN.		Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Anual	Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Anual	Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Anual	Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Anual
1	Condutor de Ambulância (CBO 7823-20) escala 24 x 96h - Para manutenção de 18 postos de trabalho (05 Unidades de suporte Avançado e 13 Unidades de Suporte Básico)	100	6.800,00	680.000,00	8.160.000,00	9.030,00	903.000,00	10.836.000,00	7.073,55	707.355,00	8.488.260,00	7.634,52	763.451,67	9.161.420,00
2	Operador de Frota (CBO 5112-10) - 12 x 36h (DIURNO)	10	5.700,00	57.000,00	684.000,00	6.920,71	69.207,10	830.485,20	5.538,96	55.389,60	664.675,20	6.053,22	60.532,23	726.386,80
3	Operador de Frota (CBO 5112-10) - 12 x 36h (NOTURNO)	2	7.100,00	14.200,00	170.400,00	7.243,54	14.487,08	173.844,96	5.814,21	11.628,42	139.541,04	6.719,25	13.438,50	161.262,00
4	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - manhã - das 07h às 13h Escala 06 x 18h. PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO	5	5.200,00	26.000,00	312.000,00	3.521,41	17.607,05	211.284,60	2.966,04	14.830,20	177.962,40	3.895,82	19.479,08	233.749,00
5	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - tarde - das 13h às 19h Escala 06 x 18h. PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO	5	5.200,00	26.000,00	312.000,00	3.267,98	16.339,90	196.078,80	2.966,04	14.830,20	177.962,40	3.811,34	19.056,70	228.680,40
6	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - noturno - das 19h às 01h Escala 06 x 18h. PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO	4	6.250,00	25.000,00	300.000,00	3.503,91	14.015,64	168.187,68	3.146,09	12.584,36	151.012,32	4.300,00	17.200,00	206.400,00
7	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - noturno - das 01h às 07h Escala 06 x 18h. PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO	4	6.250,00	25.000,00	300.000,00	3.503,91	14.015,64	168.187,68	3.206,10	12.824,40	153.892,80	4.320,00	17.280,01	207.360,16
8	Operador de Rádio/Trafego (CBO 3731-10) - DIURNO - escala 12 x 60h	6	5.666,67	34.000,02	408.000,24	5.686,64	34.119,84	409.438,08	5.037,33	30.223,98	362.687,76	5.463,55	32.781,28	393.375,36
9	Operador de Rádio/Trafego (CBO 3731-10) - NOTURNO - escala 12 x 60h	6	6.833,33	40.999,98	491.999,76	6.822,97	40.937,82	491.253,84	5.695,70	34.174,20	410.090,40	6.450,67	38.704,00	464.448,00
10	Lavador de veículo (Ambulância) (CBO 5199-25) DIURNO - Escala 12 x 36	4	4.000,00	16.000,00	192.000,00	4.596,62	18.386,48	220.637,76	3.515,67	14.062,68	168.752,16	4.037,43	16.149,72	193.796,64
11	Lavador de veículo (Ambulância) (CBO 5199-25) NOTURNO - Escala 12 x 36	2	5.000,00	10.000,00	120.000,00	5.034,61	10.069,22	120.830,64	4.034,76	8.069,52	96.834,24	4.689,79	9.378,58	112.554,96
12	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) DIURNO - 44h semanais (Horário Comercial)	2	4.250,00	8.500,00	102.000,00	4.172,54	8.345,08	100.140,96	3.498,98	6.997,96	83.975,52	3.973,84	7.947,68	95.372,16
13	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) DIURNO - Escala 12 x 36	6	4.000,00	24.000,00	288.000,00	4.501,03	27.006,18	324.074,16	3.515,67	21.094,02	253.128,24	4.005,57	24.033,40	288.400,80
14	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) NOTURNO - Escala 12 x 36	2	5.000,00	10.000,00	120.000,00	4.939,02	9.878,04	118.536,48	4.034,76	8.069,52	96.834,24	4.657,93	9.315,85	111.790,24
VALOR TOTAL MENSAL			996.700,00			1.197.415,07			962.134,06			1.048.749,71		
VALOR TOTAL ANUAL			11.960.400,00			14.368.980,84			11.425.608,72			12.584.996,82		
OBS. Justificamos a elaboração da planilha com o Mapa de Preço conforme estimativas de preços recebidas por e-mail de duas empresas distintas e um contrato vigente com a pasta, informamos também que conforme instrução normativa 03/2017 Ministério de Planejamento, foi dada prioridade a pesquisa realizada em portais governamentais, porém devido à especificação do serviço não foi possível encontrar objeto compatível, desta forma para balizamento do preço de mercado, foi estimado preço com empresas do ramo pertinente e com o contrato 98/19 que está vigente com o mesmo objeto.														
VALOR MEDIO MENSAL: (Um milhão, Quarenta e Oito Mil, Setecentos e Quarenta e Nove Reais e Setenta e Um Centavos)														
VALOR MEDIO ANUAL: (Doze Milhões, Quinhentos e Oitenta e Quatro Mil, Novecentos e Noventa e Seis Reais e Cinquenta e Dois Centavos)														
VALOR MEDIO ENCONTRADO														
VALOR MEDIO ANUAL: (Doze Milhões, Quinhentos e Oitenta e Quatro Mil, Novecentos e Noventa e Seis Reais e Cinquenta e Dois Centavos)														

Natal, 09 de Março de 2020 DRS/M

Fonte: Processo licitatório 00610033.000174/2020-78 (id 4927581) (peça 85, p. 72)

Intervenção do TCU – peça 71 do TC 039.837/2018-1

107. Em 20/4/2020, este instrutor encaminhou, por e-mail (peça 38, p. 1-2 e peça 61, p. 1-2), para o Secretário de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte e para a Pregoeira responsável pelo Pregão 32/2020, a seguinte demanda:

‘Por meio do site <http://www.compras.rn.gov.br>, acessamos o Edital (anexo 1) do Pregão Eletrônico 32/2020, PROCESSO Nº 00610033.000174/2020-78, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços especializados, de natureza contínua, de Apoio operacional e administrativo, visando suprir as necessidades da Secretaria de Estado da Saúde Pública, referente ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192 RN, com ABERTURA DAS PROPOSTAS: 23/4/2020 às 09:00 horas, ocasião em que deparamos com as seguintes situações:

(a) o Edital veiculado no site apresenta itens em cores, como se fosse um rascunho: Vermelho - itens 7.11 e 8.1 (página 5 do Edital)

Verde - itens 11.1, 11.11, 11.12, 11.4, 11.5 (página 7 do Edital)

Amarelo - marcador item 12.0 (página 7 do Edital)

(b) a minuta do Contrato já vem preenchida com o nome do representante do futuro contratado, Sr. Jonas Alves da Silva, que é o sócio administrativo (Anexo 2) da empresa JMT SERVICOS DE LOCACAO DE MAO DE OBRA LTDA., CNPJ 07.442.731/0001-36 (página 61 do Edital - Minuta do Contrato)

Cipriano Maia de Vasconcelos Secretário de Estado da Saúde Pública do RN

Jonas Alves da Silva Pela Contratada

Testemunhas:

(c) o preço de mercado apresentado no Termo de Referência de 8/4/2020 (página 14 do Edital) apresenta majoração de preços nos 14 itens quando comparado aos preços praticados e apresentados em 2/10/2019 no Contrato Emergencial 98/2019, vigente até 18/5/2020, firmado com a empresa JMT SERVICOS DE LOCACAO DE MAO DE OBRA LTDA, apresentando majoração de 30%, o que eleva o orçamento?

Uma vez que o edital tratado é decorrente do que está sendo abordado no TC 039.837/2018- 1 (REPRESENTAÇÃO), com base na delegação de competência do Relator dos autos, Ministro-



Substituto Marcos Bemquerer Costa (art. 1º, inciso II, da PORTARIA-GAB/MIN-MBC n. 1, de 14/7/2014), bem como da subdelegação do Secretário da SecexSaúde (art. 1º da Portaria SecexSaúde n. 1, de 8/2/2019), e tendo em vista que o Pregão 32/2020 está com ABERTURA DAS PROPOSTAS prevista para o dia 23/04/2020 às 09:00 horas, solicito sejam prestadas, com a urgência que o caso requer, as seguintes informações:

1. se os itens do edital do pregão (mencionados na alínea 'a' do item 1 deste e-mail) representam mudanças em relação ao contrato anterior e quais razões para tanto?
2. as razões para a indicação de um futuro contratado no edital do pregão (item 2 deste e-mail) se o certame está em aberto, devendo ser mencionado que a respectiva empresa está sendo chamado em oitiva por irregularidades na participação no Pregão Eletrônico 42/2018-RP, Processo 188943/2017-6;
3. encaminhe as fontes das pesquisas que compuseram o preço de mercado apresentado no Termo de Referência de 8/4/2020 (página 14 do Edital), mencionado na alínea 'c' do item 1 deste e-mail, indicando ainda se os preços praticados na administração pública - em cumprimento ao art. 15, V, e ao art. 43, IV, da Lei 8.666/93 - compuseram o referido preço, bem como informe se houve análise crítica (adequação) do preço obtido, tais como inflação, mudança em cenário de determinado(s) insumo(s) etc.;
4. há informação de que os pregões eletrônicos do Estado do RN são centralizados na Secretaria de Administração (Searh/RN ou Sead/RN); assim sendo, por qual razão o Pregão Eletrônico 32/2020 está sendo realizado pela própria Sesap/RN?

108. Em resposta, via e-mail de 20/4/2020, a Pregoeira informou (peça 61, p. 2):

‘Informo que o Pregão foi suspenso para as correções pertinentes, a publicação da suspensão sairá no DOE de amanhã!

Com relação ao questionamento 1, como para agilidade da publicação, nossa Equipe publicou com os grifos internos de verificação. Quantos aos questionamentos 2 e 3, o processo será encaminhado para os setores competentes.

O Item 4, houve um acordo para que o Pregão da Mão de Obra do SAMU fosse realizado nesta Secretaria, entre os secretários da pasta, buscando agilidade, tendo em vista o menor número de pregoeiros na Secretaria de Administração.’

109. O Pregão 32/2020 foi suspenso, conforme publicação no DOE/RN de 23/4/2020 – Edição 14.650 (id5370565) (peça 39).

Intervenção do TCU – peça 72 do TC 039.837/2018-1

110. Em 27/4/2020, por meio de e-mail dirigido ao Secretário de Saúde do RN e à Pregoeira, diligenciou-se a UJ para que fossem prestadas as seguintes informações (peça 38, p. 3-19):

a) as razões para a não publicação do Edital do Pregão 32/2020 – que objetiva a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços especializados de apoio operacional e administrativo, de natureza contínua, referentes ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192 RN) –, no Diário Oficial da União (DOU) ou em outro meio que dê ampla publicidade ao certame, uma vez que a contratação pretendida envolve recursos federais, em cumprimento ao art. 21, inciso I, da Lei 8.666/93 (itens 5-8 acima);

b) encaminhe pesquisa mercadológica em que se baseie o Pregão 32/2020, que represente uma cesta de preços (preços de mercado + preços praticados na administração pública), conforme dispõem o art. 15, inciso V, o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a IN SLTI 5/2014, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2816/2014, Relator José Mucio Monteiro; 1678/2015, Rel. Augusto Sherman; 2637/2015, Rel. Bruno Dantas; 2352/2016, Rel. Raimundo Carreiro; 247/2017, Rel. Walton de Alencar; 1.604/2017, Rel. Vital do Rêgo; 1.548/2018, Rel. Augusto Nardes, 718/2018, Rel. André de Carvalho, todos do Plenário) – itens 9-12;

c) recebidas as cotações de preço do mercado, informar se foram, estão ou ainda serão adotadas as medidas para tratamento dos preços (exclusão de preços inexequíveis e de preços excessivamente elevados, bem como utilização de referencial adequado para definição do preço estimado), em observância à IN SLTI 5/2014 com alterações da IN SLTI 3/2017 e à jurisprudência consolidada do TCU – itens 13-15 acima;

112. Novo Mapa de Pesquisa Mercadológica (id 5462442) (peça 37, p. 112) - Figura 5, foi realizado, desta feita pelo Sr. José Fernandes de Amorim, apresentando uma cesta de preços que condiz com a legislação e as deliberações do TCU. A Justificativa (peça 37, p. 113) detalha a metodologia utilizada (id 5462371).

Figura 5: Pesquisa Mercadológica do contrato regular SAMU RN 192

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE PUBLICA - SESAP SUBCOORDINADORIA DE SERVIÇOS GERAIS - SUSSEG MAPA DE PESQUISA DE MERCADO - ANEXO I AO ATO NORMATIVO Nº 014/2006 - CONTROL PROCESSO:0061003.000174/2020-78 - PRAZO DE VALIDADE DA PESQUISA: Noveenta (90) Dias														
Item	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	Quant.	EMPRESAS PESQUISADAS									PREÇO MÉDIO		
			EMPRESA 01			EMPRESA 02			EMPRESA 03			Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Anual
			Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Anual	Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Anual	Valor Unit.	Valor Mensal	Valor Anual			
1	Condução de Ambulância (CBO 7823-20) escala 24 x 96h - Para manutenção de 13 postos de trabalho (05 Unidades de suporte Avançado e 13 Unidades de Suporte Básico.	100	6.800,00	680.000,00	8.160.000,00	6.620,83	662.083,00	7.944.996,00	7.073,55	707.355,00	8.488.260,00	6.831,46	683.146,00	8.197.752,00
2	Operador de Frota (CBO 5112-10) - 12 x 36h (DIURNO).	10	5.700,00	57.000,00	684.000,00	5.687,50	56.875,00	682.500,00	5.538,96	55.389,60	664.675,20	5.642,15	56.421,53	677.058,40
3	Operador de Frota (CBO 5112-10) - 12 x 36h (NOTURNO).	2	7.100,00	14.200,00	170.400,00	6.825,00	13.650,00	163.800,00	5.814,21	11.628,42	139.541,04	6.579,74	13.159,47	157.913,68
4	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - manhã - das 07h às 13h Escala 06 x 18h PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO.	5	5.200,00	26.000,00	312.000,00	3.201,96	16.009,80	192.117,60	2.966,04	14.830,20	177.962,40	3.789,33	18.946,67	227.360,00
5	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - tarde - das 13h às 19h Escala 06 x 18h PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO.	5	5.200,00	26.000,00	312.000,00	3.201,96	16.009,80	192.117,60	2.966,04	14.830,20	177.962,40	3.789,33	18.946,67	227.360,00
6	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - noturno - das 19h às 01h Escala 06 x 18h PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO.	4	6.250,00	25.000,00	300.000,00	4.798,78	19.195,12	230.341,44	3.146,09	12.584,36	151.012,32	4.731,62	18.926,49	227.117,92
7	TARM - (Telefonista Auxiliar de Regulação Médica) - (CBO 4222-05) - noturno - das 01h às 07h Escala 06 x 18h PARA MANUTENÇÃO DE 05 POSTOS DE TRABALHO POR TURNO.	4	6.250,00	25.000,00	300.000,00	4.798,78	19.195,12	230.341,44	3.206,10	12.824,40	153.892,80	4.751,63	19.006,51	228.078,08
8	Operador de Rádio/Trafego (CBO 3731-10) - DIURNO - escala 12 x 60h.	6	5.666,67	34.000,02	408.000,24	5.793,77	34.762,62	417.151,44	5.037,33	30.223,98	362.687,76	5.499,26	32.995,54	395.946,48
9	Operador de Rádio/Trafego (CBO 3731-10) - NOTURNO - escala 12 x 60h.	6	6.833,33	40.999,98	491.999,76	6.703,80	40.222,80	482.673,60	5.695,70	34.174,20	410.090,40	6.410,94	38.465,86	461.587,92
10	Lavador de veículo (Ambulância) (CBO 5199-25) DIURNO - Escala 12 x 36.	4	4.000,00	16.000,00	192.000,00	4.048,94	16.195,76	194.349,12	3.515,67	14.062,68	168.752,16	3.854,87	15.419,48	185.033,76
11	Lavador de veículo (Ambulância) (CBO 5199-25) NOTURNO - Escala 12 x 36.	2	5.000,00	10.000,00	120.000,00	4.823,20	9.646,40	115.756,80	4.034,76	8.069,52	96.834,24	4.619,32	9.238,64	110.863,68
12	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) DIURNO - 44h semanais (Horário Comercial)	2	4.250,00	8.500,00	102.000,00	3.442,75	6.885,50	82.626,00	3.498,98	6.997,96	83.975,52	3.730,58	7.461,15	89.533,84
13	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) DIURNO - Escala 12 x 36.	6	4.000,00	24.000,00	288.000,00	3.163,09	18.978,54	227.742,48	3.515,67	21.094,02	253.128,24	3.559,59	21.357,52	256.290,24
14	Auxiliar de Serviços Gerais (CBO 5143-20) NOTURNO - Escala 12 x 36.	2	5.000,00	10.000,00	120.000,00	3.528,18	7.056,36	84.676,32	4.034,76	8.069,52	96.834,24	4.187,65	8.375,29	100.503,52
VALOR TOTAL MENSAL				996.700,00		936.765,82		952.134,06		961.866,63				
VALOR TOTAL ANUAL					11.960.400,00		11.241.189,84		11.428.608,72		11.542.399,52			
OBS.: Justificamos a elaboração da planilha com o Mapa de Preço conforme estimativas de preços recebidos por e-mail de duas empresas distintas e um contrato vigente com a pasta, informamos também que conforme instrução normativa 03/2017 Ministério de Planejamento, foi dada prioridade a pesquisa realizada em portais governamentais, porém devido à especificação do serviço não foi possível encontrar o objeto da Unidade de Urgência e Emergência, desta forma para balizamento do preço de mercado, foi estimado preço similares no painel de preço e com empresas do ramo pertinente e com o contrato 98/19 que está vigente com o mesmo objeto.														
VALOR MEDIO MENSAL:												961.866,63		
VALOR MEDIO ANUAL:												11.542.399,52		

113. Comparando-se as pesquisas mercadológicas (Figuras 4 e 5), verifica-se uma redução no preço médio de mercado de R\$ 86.883,08, que representa 8,28% do valor do preço médio na Figura 4.

114. O Edital 32/2020 retificado (id 5593799) (peça 37, p. 37-111) exigiu, no item 12.4, no mínimo um Atestado de Capacidade Técnica, sem mencionar urgência e emergência (Cláusula restritiva). Com relação ao prazo de vigência, foi inserida a cláusula 17.1, que estabeleceu data inicial da prestação de serviços - 18/5/2020, dia seguinte ao término do Contrato Emergencial 98/2019.

115. Houve publicação no Diário Oficial da União (DOU) de 14/5/2020 – Edição 91 (id 5594593) (peça 37, p. 114). Por meio do DOE/RN 14/5/2020 – Edição 14.665 (peça 37, p. 115) houve aviso do Pregão Eletrônico 32/2020 (id 5562260), abertura das propostas no dia 27/5/2020.

116. Consta Ata de propostas iniciais (id 5712455) (peça 37, p. 116-129), Planilha Final – Adjudicação (peça 37, p. 130-132), o Resumo pós Disputa de Lances – confirmação adjudicação (id 5712597) (peça 37, p. 133-144) e Homologação em 30/9/2020 (id 7013303) (peça 37, p. 145).

117. Em 2/10/2020, foram firmados os contratos (peça 40) com o Instituto Santa Clara



(142/2020), Releecun (143/2020), Clarear (144/2020) e Petrogás (145/2020), conforme resumo já citado no Quadro 2.

118. No Pregão 32/2020, a empresa Clarear, que detém mesmo sócio administrador da JMT, sagrou-se vencedora nos itens 3 a 11 e o 14 (10 itens de 14) – quantidade 43 serviços variados (telefonistas, operadores de rádio, lavadores de veículos e auxiliar de serviços gerais), e foi firmado, em 2/10/2020, o Contrato 144/2020 (peça 40, p. 25-38), valor mensal de R\$ 166.553,56, e anual de R\$ 1.998.642,72, vigência 15/10/2020 a 14/10/2021.

119. O Contrato 142/2020 (peça 40, p. 1-10), firmado em 2/10/2020, com o Instituto de Saúde Santa Clara, empresa localizada na cidade de Candói/PR, foi vencedora do item 1, serviço condutor de ambulância escala 24 x 96h, quantidade 100, valor mensal R\$635.000,00, com o valor anual de R\$ 7.620.000,00, item de maior materialidade, com vigência 15/10/2020 a 14/10/2021.

120. A Santa Clara encaminhou à Sesap/RN, em 14/10/2020, o Ofício (peça 41, p. 1-3) solicitando prorrogação de início do contrato por trinta dias (até 15/11/2020), motivada pela ausência de tempo hábil para realizar os exames admissionais (de 2/10/2020 a 15/10/2020 – 8 dias corridos).

121. A Sesap/RN expediu o Despacho Decisório 7161309/2020/SESAP – GABINETE DO SECRETÁRIO – SECRETÁRIO (id 7160888) (peça 41, p. 4-6) que registra o serviço como imprescindível e determinou que se consultasse a JMT, signatária do Contrato emergencial 98/2019, para assumir o serviço, novamente de forma emergencial, por trinta dias (15/10/2020 a 14/11/2020).

122. A Sesap/RN emitiu o Ofício 2467/2020/Sesap - GABINETE DO SECRETÁRIO – SECRETÁRIO (id 7161660) (peça 41, p. 7), de 14/10/2020, e o e-mail (id 7161833) (peça 41, p. 8), de mesma data.

123. Em resposta, a JMT encaminhou e-mail (id 7162467) (peça 41, p. 9), de 14/10/2020, aceitando a prestação de serviços pelo período de trinta dias (15/10/2020 a 14/11/2020), desde que observados os preços praticados no mercado. Ressalta-se que não foi especificado qual seria este preço de mercado. Apesar de a Sesap/RN conhecer o preço de mercado (Pregão 32/2020 – Contrato 142/2020 – Instituto Santa Clara – valor R\$635.000,00), ela adotou o preço praticado no Contrato 98/2019 (Emergencial – R\$ 707.355,00 – JMT), que é superior em 11,39% ao praticado na homologação do Pregão 32/2020 – Contrato 142/2020 (peça 40, p. 1-10). Memória de Cálculo para o item 1 (100 condutores de ambulância): Contrato 98/2019 (R\$ 707.355,00) - Pregão 32/2020 (R\$ 635.000,00) = R\$72.355,00. Portanto: R\$ 72.355,00/R\$ 635.000,00 = 11,39%.

124. Em 15/10/2020, o Secretário de Saúde remeteu os autos (id 7173397) (peça 41, p. 10) à Procuradoria Geral do Estado para se manifestar sobre a viabilidade e legalidade de atendimento ao pleito apresentado pelo Instituto Santa Clara.

125. O Sindicato dos Condutores de Ambulâncias do Rio Grande do Norte – Sindconam-RN ingressou, em 10/10/2020, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte - TJRN com o Mandado de Segurança – Processo 0800337-25.2020.8.20.5400 (peça 42), contra o Estado do Rio Grande do Norte, solicitando suspensão do Contrato 142/2020-firmado entre a Sesap/RN e o Instituto Santa Clara, com início previsto para o dia 15/10/2020.

126. O Sindconam-RN alegou que o Instituto é uma associação privada qualificada como OSCIP e, pela jurisprudência do TCU e do Supremo Tribunal Federal (STF), tal instituto não poderia contratar com o Poder Público, além de que lhe falta expertise para executar os serviços e não apresentara atestados de capacidade técnica que comprovassem seu desempenho – item 12.4 do Edital.

127. Em Decisão, de 15/10/2020, do Desembargador Mota, foi determinada liminarmente a imediata suspensão do início do Contrato 142/2020-Sesap/RN, e declarados inválidos quaisquer atos praticados na referida data (peça 42, p. 2-8). O Secretário estadual de saúde foi notificado da Decisão em 19/10/2020 (peça 42, p. 16-17).

128. A Sesap/RN, em 21/10/2020, encaminhou ao Instituto Santa Clara a notificação 176/2020 (peça 43), suspendendo o Contrato 142/2020 enquanto vigente a decisão liminar.

129. Diante da suspensão do Contrato 142/2020, a Sesap/RN abriu o Processo 00610007.003224/2020-96, e formalizou o Ofício 2876/2020/Sesap - GABINETE DO SECRETÁRIO – SECRETÁRIO (id 7483988, peça 48, p. 1), de 13/11/2020, para dar continuidade a prestação de



serviços de 100 condutores de ambulância – escala 24 x 96h, utilizando a JMT, de forma emergencial, para substituir o Instituto Santa Clara no Contrato 142/2020. Registra-se que, apesar de ter sido aberto o processo - 00610007.003224/2020-96, não foi emitido contrato formal, e com os preços praticados no Contrato emergencial 98/2019, que já contabilizava, em 14/10/2020, mais de 3 meses de prorrogação irregular, por contrariar o art. 24, IV da Lei 8.666/1993.

130. A contratação verbal é nula e sem qualquer efeito, vedada pelo art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e pelo art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021, que assim expressa: ‘§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00’.

131. A jurisprudência do TCU assinala que a contratação verbal costuma responsabilizar o gestor que autorizou ou deu causa à contratação irregular. Essa irregularidade é de natureza subjetiva, originando-se de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável. O TCU adota a Teoria da ‘culpa contra a legalidade’: por afrontar diretamente as normas públicas de licitação, fica caracterizada culpa presumida, cabendo ao agente o ônus de comprovar que não agiu culpavelmente (Relatório que fundamentou o Acórdão 3158/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro).

132. O Acórdão 2515/2009-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, aduz que a realização de despesas sem cobertura contratual configura irregularidade grave, que justifica a aplicação de multa aos responsáveis (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992) por infração ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (o art. 95, §2º da Lei 14.133/2021, posterior ao acórdão, dispõe no mesmo sentido), bem como julgamento pela irregularidade de suas contas.

133. Os casos em análise de contratação da JMT, Processos 00610033.0040402019-92, 00610033.000174/2020-7 e 00610007.003224/2020-96, envolveram pesquisa de preços inadequadas com preços de empresas do mesmo grupo da JMT (Clarear e Qualyserv), inserção de cláusulas restritivas, contratos verbais, extrapolação do limite de prazo emergencial, direcionamento da licitação, superfaturamento já conhecendo o preço praticado pela própria Sesap/RN no Contrato 142/2020, demonstrando culpa grave ou dolo eventual, como previsto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal e no art. 10 da Lei 8.443/1992, além de afrontar aos arts. 24, IV, e 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e o art. 95, §2º da Lei 14.133/2021. Assim, na Tomada de Contas Especial a ser proposta cabe propor a realização de audiência com o fim de aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

134. A Sesap/RN autorizou (Despacho Decisório 7161309/2020/SESAP – GABINETE DO SECRETÁRIO – SECRETÁRIO - id 7160888 - peça 41, p. 4-6) a JMT a executar os serviços por um mês (15/10/2020 a 15/11/2020), por ser emergencial e imprescindível, e porque a empresa ganhadora do Pregão 32/2020, o Instituto Santa Clara, pediu postergação para iniciar o Contrato 142/2020 por estar organizando e contratando os seus empregados. Depois, por motivo judicial, a JMT continuou a executar os serviços, estendendo-se a execução de 15/11/2020 a 31/8/2022.

135. A situação narrada pode ser configurada como irregular, uma vez que a Sesap/RN, mesmo tendo o conhecimento do preço de mercado (Resultado do Pregão 32/2020 – R\$635.000,00), e sendo um preço da própria Sesap/RN, prosseguiu na contratação emergencial com a JMT para substituir o Instituto Santa Clara no Contrato 142/2020, pagando o serviço acima daquele preço (R\$ 707.355,00), que era o preço praticado no Contrato Emergencial 98/2019, o que configura sobrepreço/superfaturamento. Vale deixar registrado que não consta nos autos nenhuma tentativa por parte da Sesap/RN em negociar/pagar o valor de mercado já conhecido no Pregão 32/2020 (R\$ 635.000,00).

136. A jurisprudência do TCU, Acórdão 2279/2009-Plenário, relator Raimundo Carreiro, registra: ‘a execução de serviços sem cobertura contratual, mas autorizada pela Administração, impõe o dever de indenizar o particular, em observância ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa e a moralidade administrativa’. O relator ainda expressa em seu voto: ‘...16. Observo que muito embora a prestação de serviços sem cobertura contratual se configure irregular, esta ocorrência não implica a imputação de débito à gestora e à contratada’ (Acórdão 43/2007-Plenário, relator Ministro



Benjamin Zymler).

137. Assim, com base na jurisprudência do TCU, Acórdão 2279/2009-Plenário, a Sesap/RN, em observância ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública e a moralidade administrativa, agiu, de forma adequada ao realizar os pagamentos.

138. Por meio do e-mail (peça 58), de 30/8/2024, foram solicitadas informações referentes ao Processo 00610033.000174/2020-78, tendo a Sesap/RN apresentado o Ofício 2488/2024-Sesap – Gabinete da Secretaria (peça 57), onde registra que o Instituto Santa Clara assumiu o Contrato 142/2020 a partir de 1º/9/2022, e que houve pagamentos indenizatórios realizados à JMT (peças 44-46), período de 15/10/2020 a 31/8/2022 (1 ano, 10 meses e 16 dias).

139. Para os pagamentos realizados pela Sesap/RN à JMT foram utilizadas três fontes de recursos, duas com recursos estaduais: 0.1.00.000000 – recursos ordinários do Tesouro Estadual, 0.1.21.000000 – Cota Parte do Royalties – Lei 7.990/1989; e a terceira com recursos federais: 0.1.67.000000 – Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde (SUS) federais).

140. A competência do TCU é apenas sobre os recursos federais - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde (SUS). Assim, foi construído o Quadro 7 no qual, de forma detalhada, apresentam-se os pagamentos realizados à JMT com recursos federais por meio da fonte 0.1.67.000000 – Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

141. Examinando-se os pagamentos realizados pela Sesap/RN à JMT (Quadro 7), com recursos federais, comprovou-se que os preços praticados no período de 15/10/2020 a 28/2/2021 e 1º/2/2022 a 28/2/2022 (164 dias = 5 meses e 14 dias), foram os do Contrato 98/2019 (R\$ 707.355,00), quando deveria ter sido o preço de mercado, estabelecido no Pregão 32/2020, homologado em 30/9/2020 (id 7013303, peça 37, p. 145) de R\$635.000,00, certame no qual sagrou-se vitorioso o Instituto Santa Clara, que firmou o Contrato 142/2020, que a JMT veio a substituir, o que gerou um superfaturamento de 11,39%, gerando o montante de R\$ 439.282,14.

Quadro 7 – Pagamentos Indenizatórios feitos a JMT com a Fonte de Recursos Federal

PERÍODO SERVIÇOS	NOTA FISCAL	ORDEM BANCÁRIA	Peça 46	DATA PGTO	VALOR (R\$)	sobrepço (11,39%) – (R\$)
15/10/2020 a 31/12/2020	32625	2021 OB 059729	p.1-3 e 7-10	22/9/2021	1.827.097,98	208.106,46
1º/1/2021 a 28/2/2021	32626	2021 OB 059729	p.4-6 e 11- 14	22/9/2021	1.370.618,21	156.113,41
1º/2/2022 a 28/2/2022	34715	2022 OB 033792	p. 15- 21	13/5/2022	659.019,05	75.062,27
TOTAL..... R\$					3.856.735,24	439.282,14
Notas:						
(1) Fonte federal: 0.1.67.000000 – SUS/Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde;						
(2) as ordens bancárias dos pagamentos realizados a empresa JMT no período de 1/3/2022 a 31/8/2022 foram analisadas e constatou-se que foram pagas (peça 68) com recursos estaduais R\$ 4.247.259,14.						

Fonte: elaboração própria, com base na peça 46

142. O superfaturamento de 11,39% representa o montante de R\$ 439.282,14, que apesar de ter sido aberto o Processo 00610007.003224/2020-96 foi executado sem cobertura contratual (contrato verbal), pagos com a Fonte 0.1.97.000000, também estão superfaturados, com valores pagos à JMT pela Sesap/RN acima dos preços praticados no mercado (referência: preços do Pregão 32/2020 – homologado em 30/9/2020 (id 7013303) (peça 37, p. 145).

143. A jurisprudência do TCU, consoante julgado do Acórdão 3193/2023 – TCU - 2ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer, registra que: ‘o parâmetro para cálculo de eventual sobrepreço/superfaturamento é o preço de mercado’.

144. Poder-se-ia questionar: por que os serviços executados de 15/10/2020 a 28/2/2021 e 1º/2/2022 a 28/2/2022 (164 dias = 5 meses e 14 dias) foram pagos em 22/9/2021 e 13/5/2022 (Quadro 7) com recursos federais (R\$ 3.856.735,24), e não com recursos estaduais, já que ocorreram sem lastro contratual?

145. Levando-se em conta que tanto o período de execução dos serviços (outubro/2020 a



fevereiro/2022) como o dos pagamentos (setembro/2021 e maio/2022) se inserem no período da Pandemia de Covid-19, período em os serviços de SAMU eram essenciais e imprescindíveis, e também considerando que a Política SAMU 192 pode ser contemplada com recursos federais da fonte 0.1.67.000000 – SUS/Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde, observou-se que o período de 1º/3/2022 a 31/8/2022 (6 meses) da prestação do serviço foi pago com recursos do Tesouro estadual (R\$ 4.247.259,14 – Quadro 7 – peça 68). Desse modo, pela excepcionalidade, torna-se prudente acatar a decisão do gestor da Sesap/RN.

146. À vista do exposto, cabe propor, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão dos autos em tomada de contas especial (TCE), mediante constituição do mesmo processo específico já proposto no item 80 desta instrução, no âmbito do qual sejam realizadas as citações e audiências dos responsáveis, conforme o Anexo A – Matriz de Responsabilização e as seguintes constatações registradas:

Irregularidade 2: Superfaturamento no Contrato verbal firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) e a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36, no período 15/10/2020 a 31/8/2022 (1 ano, 10 meses e 16 dias), para contratação de serviços SAMU 192/RN, em substituição à empresa Instituto Santa Clara, no Contrato 142/2020, no percentual de 11,39% acima dos preços de mercado aferido no Pregão 32/2020, causando danos ao erário no montante de R\$ 439.282,14, pagos com recursos federais da Fonte 0.1.67.000000 - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Recursos SUS.

Valor histórico: R\$ 439.282,14 (ver detalhes no Quadro 7)

DATA PAGAMENTO	VALOR PAGO (R\$)	SUPERFATURAMENTO 11,39%
22/9/2021	1.827.097,98	208.106,46
22/9/2021	1.370.618,21	156.113,41
13/5/2022	659.019,05	75.062,27
Total	3.856.735,24	439.282,14

Valor Superfaturado pago com recursos SUS (R\$ 439.282,14) atualizado até 6/5/2026: R\$ 677.150,58 (peça 88)

[elementos da citação detalhados na proposta de encaminhamento]

Audiência

Sr. Cipriano Maia de Vasconcelos, CPF 074.216.484-53, Secretário de Saúde Pública do Rio Grande do Norte, período 1/1/2019 a 4/5/2023, responsável pela autorização de contrato verbal firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) e a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36, no período 15/10/2020 a 31/8/2022 (1 ano, 10 meses e 16 dias), o que contraria o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993; o item 9.3.2.2 e 9.5 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer e o Acórdão 3193/2023-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer.

147. Com relação ao Mandado de Segurança 0800337-25.2020.8.20.5400 (Decisão inicial - peça 42, p. 1-8), a decisão final foi emitida em 19/12/2022, por meio do Acórdão do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que, por unanimidade, conheceu e negou provimento ao Agravo Regimental interposto, reconhecendo a ilegitimidade ativa do Sindicato (peça 42, p. 18-25).

148. Vale registrar que o Ministério Público do Rio Grande do Norte (peça 50) comprovou que o Instituto Santa Clara não é uma Oscip, mas uma Organização Social, e baseado no Acórdão 1.406/2017-TCU-Plenário a empresa pode participar de licitação pública.

149. Assim, em 28/3/2022, por meio de decisão do Excelentíssimo Sr. Desembargador Lilermando Mota Pereira, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte – TJRN foi retirada a suspensão do Contrato 142/2020, firmado com o Instituto Santa Clara, voltando a vigência em 1º/9/2022.

Análise da Prescrição

150. A representação original – TC 007.712/2019-7 (Apenso TC 008.012/2019-9) foi autuada no Tribunal de Contas da União (TCU) em 10/4/2019. Assim, conforme o art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022, a contagem para a prescrição é a data do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal, quanto às apurações decorrentes de processos da natureza destes autos



(no caso, 10/4/2019). Portanto, o prazo da prescrição punitiva e de ressarcimento se daria em 10/4/2024.

151. Na referida representação, houve a prolação do Acórdão 3069/2019-Plenário, Relator Marcos Bemquerer Costa, de 10/12/2019. Assim, conforme o art. 5º, inciso I, §2º, da Resolução TCU 344/2022, a contagem para a prescrição se interrompe pela notificação, e começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo, a partir do qual passa-se a ter a possibilidade de prescrição intercorrente (três anos sem adoção de atos a dar prosseguimento à apuração). Logo, inicia-se novo prazo a partir da notificação de 26/12/2019 - Aviso de Recebimento (AR) dos Correios do Ofício 1470/2019-TCU/SecexSaúde – peças 71 e 79 do TC 007.712/2019-7, passando o prazo da prescrição punitiva e de ressarcimento para 26/12/2022.

152. Ocorre que há uma peculiaridade no processo. As determinações do Acórdão 3069/2019-Plenário envolveram comandos à unidade jurisdicionada para adoção de atos em 10 dias (cancelamento do PE 42/2018-RP – item 9.3.1), 30 dias (conclusão da contratação emergencial – item 9.3.2.1 e comprovação da fonte dos recursos utilizados – item 9.3.2.2) e 180 dias (conclusão do procedimento regular de licitação e encaminhamento de correspondente documentação – item 9.3.3). Portanto, antes que vencessem tais prazos, não haveria como o Tribunal atuar, de forma a demonstrar sua inércia. Somente após transcorridos tais prazos sem adoção das medidas, a unidade jurisdicionada estaria em mora.

153. O item 9.3.1 foi cumprido, com a publicação do termo de cancelamento em 16/5/2023, ainda que a destempo (parágrafo 8). Igualmente foi cumprido o item 9.3.2.1 do acórdão, ainda que a destempo, com o Contrato 98/2019 firmado em 20/11/2019 (parágrafo 165). Também, foi cumprido o item 9.3.2.2, com a comprovação dos recursos utilizados (parágrafo 167). Por fim, propõe-se que seja considerado cumprido o item 9.3.3 do acórdão, com a homologação do Pregão 32/2020 em 30/9/2020 e a assinatura dos consequentes contratos (parágrafo 168).

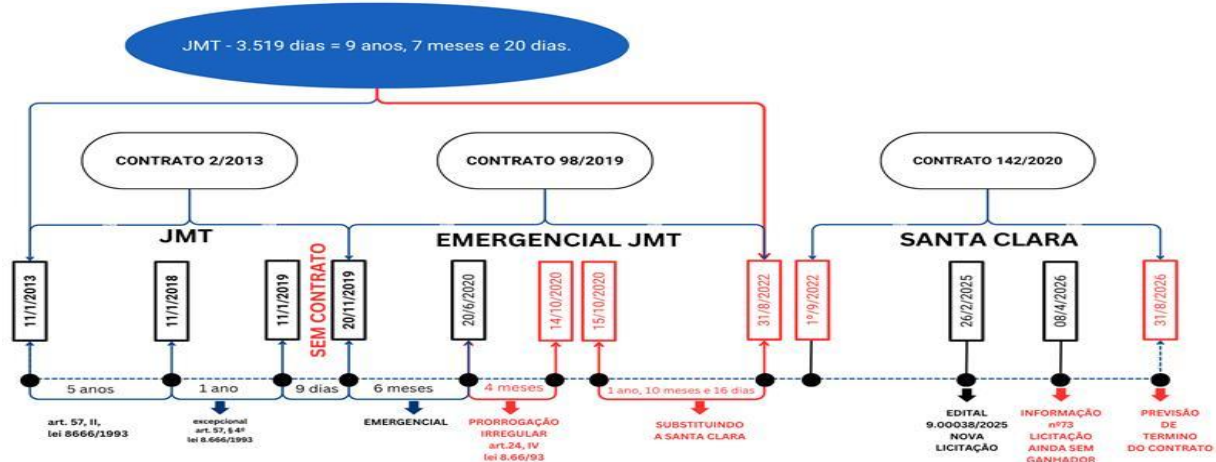
154. As irregularidades relatadas neste processo de monitoramento foram observadas com o recebimento das informações mencionadas no parágrafo anterior. Portanto, somente a partir dessas datas é que poderia se falar em eventual prescrição. Consigna-se que este processo de monitoramento (TC 030.558/2022-0) foi autuado em 5/12/2022, com instrução realizada em 20/4/2023 (peça 8), com o pronunciamento da Unidade Especializada de mesma data (peça 9). Ainda, foram solicitadas informações complementares, via diligência por e-mail, em 20/6/2023, 10/7/2023, 12/7/2023, 13/7/2023 e 30/8/2024 (parágrafos 93 e 138), por conta do envio delas até então pela unidade jurisdicionada. Até que viessem essas informações, considera-se suspenso o prazo da prescrição (art. 7º, VI, da Resolução-TCU 344/2022). Assim, demonstra-se que houve efetivas medidas de apuração dos fatos, não tendo transcorrido três anos desde então.

155. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

156. A Figura 6 apresenta a linha do tempo da contratação dos serviços SAMU 192 RN, início 11/1/2013 com projeção até 31/8/2026 (peça 70), e resta evidenciado como a Sesap/RN beneficiou a empresa JMT, elastecendo o Contrato 2/2013 (Acórdão 3069/2019-Plenário) até 31/8/2022, no total de 3.519 dias = 9 anos, 7 meses e 20 dias.

Figura 6 – Linha do Tempo da Contratação SAMU 192 RN (11/1/2013 a 31/8/2026)



Fonte: elaboração própria, com base na peça 46

157. Os processos 00610033.0040402019-92 e 00610033.000174/2020-78 revelam direcionamento dos processos licitatórios à empresa JMT, baseados em pesquisas mercadológicas inadequadas, utilizando-se referências de empresas do mesmo grupo da JMT (Clarear e Qualyserv), termo de referência com cláusula restritiva, superfaturamento de 8,46% e 11,39%, respectivamente, extrapolação de prazos no contrato emergencial (Contrato 91/2019 – período 15/10/2020 a 31/8/2022), o que contraria o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, e períodos com contratação verbal contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e o art. 95, §2º da Lei 14.133/2021.

158. O Contrato 142/2020, firmado com o Instituto Santa Clara, teve sua vigência iniciada em 1º/9/2022, e, conforme o 4º Termo Aditivo, seu término está previsto para 31/8/2026.

159. Em 26/2/2025, foi iniciado o novo processo licitatório SEI 00610033.000928/2025-02, edital 9.00038/2025, e, com base na Informação n. 73, de 8/4/2026, informa-se que a licitação ainda não foi concluída.

160. Registre-se que o responsável Caio de Souza Santos, CPF 893.636.041-87, Coordenador Administrativo do SAMU 192/RN, faleceu em 2024 (peça 69).

CONCLUSÃO

161. Este processo foi constituído para monitorar o cumprimento das determinações encaminhadas à Searh/RN (SEAD/RN) e à Sesap/RN, por intermédio do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário (peça 2), proferido na Representação (TC 007.712/2019-7 – Apenso TC 008.012/2019-9), que teve por objetivo analisar a contratação dos serviços continuados de apoio administrativo e operacional ao Samu 192/RN (item 1).

162. A Searh/RN (SEAD/RN) e a Sesap/RN apresentaram informações aptas a possibilitar o monitoramento do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário (itens 8, 12, 83 e 111).

163. A SEAD/RN publicou o Termo de Cancelamento do Pregão 42/2018 e sua publicação no DOE/RN de 16/5/2023 (peça 14, p. 9-10 e 12-13). Assim, propõe-se seja considerado cumprido o item 9.3.1 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário (item 9).

164. Para se compreender o encaminhamento, foram firmados os seguintes contratos relacionados ao objeto:

Fornecedor: JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36					
Processo	Licitação	Contrato	Período de vigência	Valor mensal (R\$)	Irregularidade
00610033.004040/2019-92	Contratação emergencial	98/2019	20/11/2019 a 14/10/2020 (10 meses e 24 dias)	707.355,00	1. Montagem da Dispensa Licitação e superfaturamento 8,46% - R\$ <u>349.617,37</u> (item 72)
00610033.000174/2020-78	Pregão 32/2020	verbal 142/2020	15/10/2020 a 31/8/2022	635.000,00	2. Pagamentos sem cobertura contratual (R\$3.417.453,10) e



			(22 meses e 16 dias)		superfaturamento de 11,39% - <u>R\$ 439.282,14</u> (itens 141 e 142)

165. Com relação ao item 9.3.2, subitem 9.3.2.1, propõe-se seja considerado cumprido, uma vez que foi concluída a contratação emergencial e ofertado acesso integral ao Processo licitatório 00610033.004040/2019-92 (contratação emergencial), incluindo o processo licitatório, a pesquisa de preços e o Contrato 98/2019 (peça 20), firmado em 20/11/2019 (itens 13-23).

166. No entanto, o acompanhamento dos processos (itens 24-80) revelou montagem do Processo de Dispensa de Licitação 00610033.004040/2019-92, com direcionamento para a empresa JMT, improbidade administrativa por frustrar a dispensa de licitação, art. 10, inciso VIII da Lei 8.429/1992, além de superfaturamento de 8,46% no Contrato 98/2019, sobre os preços praticados pela própria Sesap/RN (Pregão 32/2020), causando dano ao erário no montante de R\$ 349.617,37 com proposta de conversão dos autos em TCE, mediante constituição de processo específico (item 80).

167. Quanto ao subitem 9.3.2.2, propõe-se seja considerado cumprido, uma vez que os pagamentos do período de 11/1/2019 a 19/11/2019, sem lastro contratual, foram efetivados com a Fonte de Recursos 0.1.00.000000 Recursos Ordinários (Tesouro Estadual) (item 93).

168. Com relação ao item 9.3.3, propõe-se seja considerado cumprido, uma vez que o Pregão 32/2020 foi concluído e homologado em 30/9/2020 (peça 37, p. 145). Também foi liberado, em 4/7/2023 (item 93), o acesso integral ao Processo 00610033.000174/2020-78 – contratação regular do SAMU RN 192, com seu Termo de Referência, a pesquisa de preços, o edital, a minuta do contrato, o procedimento licitatório e os contratos (item 111).

169. No entanto, o acompanhamento realizado (item 129) revelou novo contrato verbal, firmado entre a Sesap/RN e a JMT, período de 15/10/2020 a 31/8/2022 (1 ano, 10 meses e 15 dias), para contratação de serviços SAMU 192/RN, de 100 condutores de ambulância – escala 24 x 96h, com parte dos pagamentos realizados com recursos da Fonte 0.1.67.000000 - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Recursos SUS, no montante de R\$ 3.856.735,24 (detalhado no Quadro 7), dos quais R\$ 439.282,14 representam dano ao erário proveniente de superfaturamento de 11,39% dos preços praticados acima dos preços de mercado (preços da própria Sesap/RN – Pregão 32/2020 – Contrato 142/2020), com proposta de conversão dos autos em TCE, mediante constituição do mesmo processo específico já proposto no item 80 desta instrução, no âmbito do qual se propõe seja realizada a citação dos responsáveis solidários (item 146).

170. No mérito da TCE que vier a ser autuada, caso o Tribunal julgue as contas irregulares, cabe encaminhar ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte o Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, referentes à Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) e aos responsáveis (item 79).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

171. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- considerar cumpridos o item 9.3, subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.2.1, 9.3.2.2 e 9.3.3 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;
- determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, a conversão dos autos em tomada de contas especial (TCE), mediante constituição de processo específico (art. 41 da Resolução-TCU 259/2014), autorizando, desde logo, as citações solidárias dos responsáveis abaixo identificados, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para, no prazo de quinze dias, apresentarem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, conforme o Anexo A – Matriz de Responsabilização, e descrição a seguir:

Irregularidade 1: Superfaturamento de 8,46% no Processo 00610033.004040/2019-92 sobre os preços praticados pela própria Sesap/RN no Pregão 32/2020, causando dano ao erário no montante de R\$



342.685,82, ocorridos na montagem da dispensa de licitação que direcionou o Contrato Emergencial 98/2019, firmado em 20/11/2019, entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) e a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36, baseado em pesquisa de preços viciada (utilizando preços da Clarear, empresa do mesmo grupo), deficiente e incompatível com os preços de mercado, com Termo de Referência contendo cláusula restritiva de qualificação técnica (urgência e emergência) e prorrogação irregular da contratação emergencial até 14/10/2020 (3 meses e 24 dias), o que contraria o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

Crítério – Dispositivos violados: princípio constitucional da isonomia, princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e probidade administrativa; arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso V, 24, inciso IV, 30, incisos I e II, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993; art. 10, inciso VIII, e 11, inciso I, da Lei 8.429/1992; art. 2º, inciso II, da IN-MP/SLTI 5/2014; item 4.1 do Termo de Referência (id 3442563); Acórdãos 3.516/2007-TCU-1ª Câmara, Relator Aroldo Cedraz; 3.026/2010-TCU-Plenário, Relator Raimundo Carreiro; 2318/2017-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer; 2621/2019-Plenário, Relator Bruno Dantas; e 3193/2023-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer.

Evidência: Termo de Referência (id 3442563 do Processo 00610033.0040402019-92, peça 60, p. 11 e 17); Mapa de Apuração de Pesquisa Mercadológica (id 3303627 do Processo 00610033.0040402019-92, peça 32); ratificação da dispensa de licitação (id 3883578 do Processo 00610033.0040402019-92, peça 36, p. 2); Contrato 98/2019 (peça 20); Despacho Secretário Adjunto – menciona Ofício 623/2019 (id 2950912 do Processo 00610033.0040402019-92, peça 36, p. 3); Ofícios 623/2019 e 624/2019 - TCU/SecexSaúde (peça 31), ambos de 28/6/2019.

Valor histórico: R\$ 349.617,37 (Detalhes no Quadro 4)

DATA PAGTO	FONTE	VALOR (R\$)	SUPERFATURAMENTO 8,46%
21/1/2020	0.1.62	118.167,96	9.997,00
21/1/2020	0.1.62	15.417,02	1.304,27
21/1/2020	0.1.62	331.784,30	28.068,95
21/1/2020	0.1.62	43.447,94	3.675,69
12/2/2020	0.1.62	7.007,73	592,85
12/2/2020	0.1.62	19.749,06	1.670,77
17/4/2020	0.1.67	836.923,45	70.803,72
4/5/2020	0.1.67	791.151,51	66.931,41
4/5/2020	0.1.67	97.782,76	8.272,42
27/5/2020	0.1.67	795.302,89	67.282,62
27/5/2020	0.1.67	104.146,82	8.810,82
28/5/2020	0.1.67	47.339,45	4.004,91
22/6/2020	0.1.67	822.691,88	69.599,73
22/6/2020	0.1.67	101.681,03	8.602,21
TOTAL		R\$ 4.132.593,80	349.617,37

Valor atualizado até 6/5/2026: R\$ 556.013,03 (peça 87)

Responsáveis Solidários:

b.1.1) Sr. Petrônio Souza Spinelli, CPF 430.406.674-91, Secretário Adjunto da Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Norte, período 31/7/2019 a 17/5/2020, responsável por adjudicar e homologar a dispensa de Licitação – Processo 00610033.0040402019-92, e assinar o Contrato 98/2019, com preços acima dos praticados no mercado, evidenciando um superfaturamento de 8,46% sobre os preços praticados pela própria Sesap/RN (Pregão 32/2020) (peça 76, p. 13);

b.1.2) Sra. Wilma Maria Fernandes Dantas, CPF 466.295.804-00, Coordenadora Geral do SAMU 192/RN, período 31/7/2019 a 17/5/2020, responsável pelo Termo de Referência do Processo de Dispensa de Licitação 00610033.0040402019-92, com a inserção de cláusula restritiva de qualificação técnica (item 4.1), o que contribuiu para uma contratação com preços acima dos praticados no mercado, evidenciando um superfaturamento de 8,46% sobre os preços praticados pela própria Sesap/RN no Pregão 32/2020 (peça 60, p. 11 e 17);

b.1.3) Sr. Igor Vinícius Fernandes de Moraes, CPF 466.295.804-00, Subcoordenador da Assessoria



Jurídica da Sesap/RN, período de 31/7/2019 a 17/5/2020, responsável pela emissão, em 13/9/2019, de parecer jurídico do Processo de Dispensa de Licitação 00610033.0040402019-92 (peça 72, p. 63), com violação às regras legais antijurídica, culposa e grave, ao incentivar a colocação de cláusula restritiva de qualificação técnica no Termo de Referência – item 4.1, transformando a contratação de terceirização em serviços em serviços de urgência e emergência, o que contribuiu para uma contratação com preços acima dos praticados no mercado, evidenciando um superfaturamento de 8,46% acima dos preços praticados pela própria Sesap/RN (Pregão 32/2020);

b.1.4) Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins, CPF 079.156.774-54, período de 31/7/2019 a 17/5/2020, elaborou e apresentou o Mapa da Pesquisa Mercadológica deficiente e incompatível com os preços de mercado, envolvendo vícios, direcionamento, beneficiamento e preferência para a empresa JMT, utilizando preços da empresa Clarear Comércio e Serviços de Mão de Obra Eireli – CNPJ 02.567.270/0001-04, a qual tem mesmo sócio administrador da JMT, o que deu causa à manipulação do preço médio e criação de bases falsas para a tomada de decisão, e impediu a contratação mais vantajosa para a administração pública (contratação com preços acima dos praticados no mercado), resultando em um superfaturamento de 8,46% sobre os preços praticados pela própria Sesap/RN no Pregão 32/2020 (peça 32, 72, p. 38-43 e 51);

b.1.5) JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. (CNPJ 07.442.731/0001-36), fornecedor do Contrato Emergencial 98/2019, firmado em 20/11/2019, responsável por apresentar preços acima dos praticados no mercado, manipular a pesquisa de preços apresentando preços da empresa Clarear, do mesmo grupo seu, resultando em um superfaturamento de 8,46% sobre os preços praticados pela própria Sesap/RN (Pregão 32/2020) (peça 76, p. 13).

Irregularidade 2: Processo 00610033.000174/2020-78 - Superfaturamento no Contrato verbal firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) e a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36, no período 15/10/2020 a 31/8/2022 (1 ano, 10 meses e 16 dias) para contratação de serviços SAMU 192/RN, em substituição à empresa Instituto Santa Clara, no Contrato 142/2020, no percentual de 11,39%, acima dos preços de mercado estabelecido no Pregão 32/2020, causando danos ao erário no montante de R\$ 439.282,14, pagos com recursos federais da Fonte 0.1.67.000000 - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Recursos SUS.

Critério – Dispositivos violados: parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993; item 9.3.2.2 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer; Acórdãos 3.516/2007-TCU-1ª Câmara-Relator Ministro Aroldo Cedraz; 2318/2017-TCU-Plenário-Relator Ministro Marcos Bemquerer, 2621/2019-Plenário, Relator Bruno Dantas, 3193/2023-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer.

Evidência: Processo 00610033.000174/2020-78 - Pagamentos realizados a JMT sem cobertura contratual – 2021 OB 059729 – Valores R\$ 1.827.097,98 (período de 15/10/2020 a 31/12/2020) e R\$ 1.370.618,21 (período de 1º/1/2021 a 28/2/2021), pagas em 22/9/2021 e 2022 OB 033792 - no Valor de R\$ 659.019,05 (período de 1º/2/2022 a 28/2/2022), pago em 13/5/2022 (peça 46); Convite do Secretário de Saúde para a JMT – Ofício 2467/2020/Sesap – Gabinete/Sesap – Secretário-Sesap, de 14/10/2020 – e-mail convite (peça 47) e Ofício 2876/2020/Sesap - Gabinete/Sesap – Secretário-Sesap, de 13/11/2020 - Convite da Sesap/RN para JMT prorrogar os serviços (peça 48, p. 1); Respostas JMT (peça 48, p. 2 e peça 49).

Valor histórico: R\$ 439.282,14 (ver detalhes no Quadro 7)

DATA PAGAMENTO	VALOR PAGO (R\$)	SUPERFATURAMENTO 11,39%
22/9/2021	1.827.097,98	208.106,46
22/9/2021	1.370.618,21	156.113,41
13/5/2022	659.019,05	75.062,27
Total	3.856.735,24	439.282,14

Valor Superfaturado pago com recursos SUS R\$ 439.282,14

Atualizado até 6/5/2026: R\$ 677.150,58 (peça 88)



Responsáveis Solidários:

b.2.1) Sr. Cipriano Maia de Vasconcelos, CPF 074.216.484-53, Secretário de Saúde Pública do Rio Grande do Norte, período 1/1/2019 a 4/5/2023, admitiu a ocorrência de contrato verbal com superfaturamento, firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) e a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36, no período 15/10/2020 a 31/8/2022 (1 ano, 10 meses e 16 dias) para contratação de serviços SAMU 192/RN, em substituição a empresa Instituto Santa Clara, no Contrato 142/2020, no percentual de 11,39%, acima dos preços de mercado auferido no Pregão 32/2020, causando danos ao erário no montante de R\$ 439.282,14, pagos com recursos federais da Fonte 0.1.67.000000 - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Recursos SUS, o que contraria o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993; o item 9.3.2.2 e 9.5 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer e o Acórdão 3193/2023-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer (peça 37, p. 145, 41, p. 1-9, 44-46).

b.2.2) JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. (CNPJ 07.442.731/0001-36), responsável por receber pagamento indenizatório, no período de 15/10/2020 a 31/8/2022 (1 ano, 10 meses e 16 dias), pelos serviços SAMU 192/RN, ao substituir a empresa Instituto Santa Clara, no Contrato 142/2020, com superfaturamento de 11,39%, o que representa R\$ 439.282,14, acima dos preços de mercado – Pregão 32/2020 – Contrato 142/2020, conforme Lei 8.443/1992, art. 16, III, § 2º, 'b' (peça 37, p. 145, 41, p. 9, 44-46).

c) promover a audiência dos responsáveis a seguir identificados, com fulcro no art. 250, IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentarem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca das irregularidades verificadas no Contrato Emergencial 98/2019 (Processo 00610033.004040/2019-92) e no Contrato Regular do SAMU 192/RN (Processo 00610033.000174/2020-78) - Anexo A – Matriz de Responsabilização, e a descrição a seguir:

Irregularidade 3: Contratação Emergencial do SAMU 192 – Processo 00610033.004040/2019-92 - o Contrato Emergencial 98/2019 foi firmado em 20/11/2019 e se estendeu até 14/10/2020, portanto, durou 10 meses e 24 dias, quando o prazo máximo deveria ser de 180 dias consecutivos, contados da emergência.

Critério – Dispositivos violados: art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

Responsáveis:

c.1.1) Sr. Petrônio Souza Spinelli, CPF 430.406.674-91, Secretário Adjunto da Saúde Pública do estado do Rio Grande do Norte, responsável por assinar em 15/5/2020, o 1º Termo Aditivo ao Contrato Emergencial 98/2019 (peça 64, p. 1-4), prorrogando o referido contrato de 18/5/2020 até 16/7/2020, contrariando o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

c.1.2) Sr. Cipriano Maia de Vasconcelos, CPF 074.216.484-53, Secretário Estadual de Saúde do Rio Grande do Norte, responsável por assinar o 2º Termo aditivo ao Contrato 98/2019 (peça 64, p. 5-8), em 16/7/2020, prorrogando o contrato no período de 17/7/2020 até 14/9/2020, contrariando o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

c.1.3) Sra. Maura Vanessa Silva Sobreira, CPF 042.497.614-52, Secretária Adjunta da Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Norte, responsável por assinar em 14/9/2020, o 3º Termo Aditivo ao Contrato Emergencial 98/2019 (peça 64, p. 9-10), prorrogando o referido contrato de 15/9/2020 até 14/10/2020, contrariando o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

Irregularidade 4: Contratação ordinária do SAMU 192 – Processo 00610033.000174/2020-78 – acerto de forma verbal com a empresa JMT, sem cobertura contratual, para que ela realizasse a prestação de serviços - 100 condutores de ambulância, no período de 15/10/2020 a 31/8/2022 (1ano, 10 meses e 16 dias), em substituição ao Contrato 142/2020, firmado com o Instituto Santa Clara.

Critério – Dispositivos violados: art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021.

Responsável:

c.2) Sr. Cipriano Maia de Vasconcelos, CPF 074.216.484-53, Secretário de Saúde Pública do Rio



Grande do Norte, período 1/1/2019 a 4/5/2023, responsável pela admissão do contrato verbal com a JMT para prestação de serviços - 100 condutores de ambulância, no período de 15/10/2020 a 31/8/2022, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e o art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021, alertando-se ao gestor que poderá ser aplicada a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992;

d) juntar cópia das peças a seguir elencadas ao processo da Tomada de Contas Especial (TCE) que vier a ser autuada, necessárias para o exercício da ampla defesa e contraditório dos responsáveis: Irregularidade 1 (citação): peças 20; 31; 32; 36, p. 2-3; 60, p. 11 e 17; 72, p. 38-43, 51 e 63; 76, p. 13; Irregularidade 2 (citação): peças 37, p. 145; 41, p. 1-9; 44-46; 47; 48, p. 1-2; e 49; Irregularidade 3 (audiência): peça 64, p. 1-10, encaminhando-se o processo à AudTCE para o processamento do feito;

e) autorizar que os responsáveis tenham acesso integral a este processo (TC 030.558/2022-0), de modo que as informações nele contidas subsidiem as alegações de defesa e razões de justificativa a serem apresentadas no âmbito da TCE que vier a ser autuada, dele decorrente;

f) apensar estes autos ao processo de TCE que vier a ser autuado, nos termos do art. 41 da Resolução-TCU 259/2014;

g) comunicar a deliberação que vier a ser proferida ao Ministro de Estado da Saúde, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU; e

h) encaminhar a decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN), à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte (Searh/RN), atualmente SEAD/RN, e ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte - TCE/RN.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame o monitoramento das determinações encaminhadas à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte (Searh/RN) e à Secretaria da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN), por meio do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário, proferido no TC 007.712/2019-7, que cuidou da Representação formulada contra o Pregão Eletrônico 1/2019 da Searh/RN, que visava à contratação dos serviços continuados de apoio administrativo e operacional ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192/RN), mediante Sistema de Registro de Preços (SRP).

2. A título de contextualização, relembro que por longa data o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência 192/RN foi operacionalizado pela empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. Inicialmente, com amparo no Contrato 2/2013 da Sesap/RN, expirado em 11/01/2018 e prorrogado excepcionalmente por 12 meses, até 11/01/2019, com base na hipótese prevista no art. 57, inciso II e § 4º, da então vigente Lei 8.666/1993. A partir de então, a prestação de serviço prosseguiu mediante ajuste verbal com a Administração, sem amparo em instrumento contratual.

3. O procedimento para renovação do contrato se iniciou na gestão do então governador Robinson Faria, por solicitação da Coordenação-Geral do Samu 192/RN, datada de 30/08/2017. No Processo Administrativo 188.943/2017-8 foram lançados o Pregão Eletrônico 72/2018 da Sesap/RN (renumerado como 42/2018 na Searh/RN), bem como o Pregão Eletrônico 1/2019 – Searh/RN.

4. Neste Tribunal, os mencionados certames estaduais foram impugnados em diversos processos: TC 039.837/2018-1, TC 007.712/2019-7 e TC 008.012/2019-9. A competência desta Corte para tratar da matéria firmou-se no custeio do mencionado Contrato 2/2013 da Sesap/RN com recursos do SUS (fonte 162), no montante de R\$ 4.338.457,20, observado no período de 1º/1/2018 a 11/01/2019, ao lado de recursos ordinários do estado (fonte 100), no importe de R\$ 2.105.197,78.

5. O TC 039.837/2018-1 (de minha relatoria) cuidou de Representação promovida pela empresa Medicar Emergências Médicas Ltda. contra o Pregão Eletrônico 72/2018-Sesap/RN (PE 42/2018-Searh/RN), o qual, já na gestão da então governadora Fátima Bezerra, foi suspenso e depois cancelado pela Searh/RN, no exercício do poder de autotutela. Por meio do Acórdão 864/2021-



Plenário, no qual atuei como Relator, a Representação foi conhecida e considerada parcialmente procedente. As irregularidades apuradas levaram à rejeição parcial das justificativas do Sr. Milton Nunes de Medeiros Júnior e o não acolhimento das justificativas da Sra. Diandra Rodrigues da Silva Martins. Não lhes foi aplicada a penalidade de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, porque o cancelamento do certame evitou a consumação de prejuízo ao erário.

6. O TC 008.012/2019-9 tratou de Representação da empresa TRL Serviços Especializados de Transporte, Gestão Empresarial e Logística contra o Pregão Eletrônico 1/2019-Searh/RN. Por meio do Acórdão 5889/2019-TCU-1ª Câmara, sob a relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, o processo foi apensado ao TC 007.712/2019-7, sem julgamento do mérito.

7. No TC 007.712/2019-7, consta que, em 12/09/2019, a Searh/RN anulou o PE 1/2019-Searh/RN, indicando como fundamento a orientação adotada pelo TCU no Acórdão 1.604/2017-Plenário, sobre a inadequação do Sistema de Registro de Preços para o serviço de atendimento médico de urgência do Município de Natal/RN. Outrossim, aponta que a Secretaria de Estado da Saúde Pública, em 29/07/2019, autuou o processo SEI 00610033.004040/2019-92, com vistas à contratação emergencial para sanar a ausência de cobertura contratual para a prestação de serviços do Samu 192/RN, bem como à abertura imediata de novo procedimento regular de licitação para contratação dos serviços.

8. Nesse contexto, o Acórdão 3069/2019 – Plenário veiculou as determinações ora monitoradas, com o seguinte conteúdo:

“9.3. determinar, com fundamento no art. 2º da Resolução TCU 265/2014:

9.3.1. à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do RN – Searh/RN que, no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência desta deliberação, providencie o cancelamento do PE 42/2018-RP, efetuando a correspondente publicação no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte; e

9.3.2. à Secretaria de Estado da Saúde Pública do RN – Sesap/RN que:

9.3.2.1. no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, conclua a contratação emergencial iniciada em 29/7/2019 para o Samu 192/RN (Processo SEI 610033.004040/2019-92), e encaminhe ao TCU o procedimento licitatório, a pesquisa de preços e o contrato firmado, para acompanhamento;

9.3.2.2. no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento dos pagamentos devidos à empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. pela prestação de serviços desde 12/1/2019, comprove ao Tribunal de Contas da União a fonte dos recursos utilizados;

9.3.3. à Searh/RN e à Sesap/RN que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, concluam o procedimento regular de licitação para a prestação de serviços especializados, de natureza contínua, de apoio administrativo e operacional ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192/RN, e encaminhem ao TCU o termo de referência, a pesquisa de preços, o edital, a minuta de contrato, o procedimento licitatório e o contrato, para acompanhamento;”

9. No presente monitoramento, a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) identificou três processos da Sesap/RN que tinham por objeto a prestação de serviços do Samu 192/RN:

Processo	Procedimento	Contrato	Contratado	Valor Mensal (R\$)	Vigência
00610033.004040/2019-92	Emergencial	98/2019	JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda.	707.355,00	20/11/2019 a 14/10/2020
00610033.000174/2020-78	Pregão 32/2020	142/2020	Instituto Santa Clara	635.000,00	15/10/2020 a 14/10/2021



		143/2020	Releecum		
		144/2020	Clarear		
		145/2020	Petrogás		
006100007.003224/ 2020-96	Emergencial, em substituição ao Instituto Santa Clara	Verbal	JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda.	707.355,00	13/11/2020 até 31/8/2022

10. À luz dessas informações, o autor da instrução entende que as determinações endereçadas aos órgãos estaduais do Rio Grande do Norte, por meio do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário, podem ser consideradas cumpridas, da seguinte forma:

a) o subitem 9.3.1, mediante a publicação, pela SEAD/RN, do Termo de Cancelamento do Pregão 42/2018 no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte de 16/05/2023 (peça 14, p. 9-10 e 12-13);

b) o subitem 9.3.2.1, por meio da conclusão da Contratação Emergencial 610033.004040/2019-92, cujo processo licitatório, pesquisa de preços e o Contrato 98/2019, firmado em 20/11/2019, foram franqueados a este Tribunal (peça 20);

c) o subitem 9.3.2.2, com a demonstração de que os pagamentos sem lastro contratual ocorridos de 11/01 a 19/11/2019 foram efetivados com a Fonte de Recursos 0.1.00.000000 Recursos Ordinários (Tesouro Estadual) (item 93); e

d) o subitem 9.3.3, uma vez que o Pregão 32/2020, com vistas à contratação regular do SAMU 192/RN, foi concluído e homologado em 30/09/2020 (peça 37, p. 145), dando-se acesso integral ao TCU, em 04/07/2023 (item 93), ao Processo 610033.000174/2020-78, com seu termo de referência, pesquisa de preços, edital, minuta do contrato, procedimento licitatório e contrato (item 111).

11. Não obstante, a análise dos elementos trazidos aos autos levou ao achado de novas impropriedades na contratação dos serviços de apoio administrativo e operacional ao Samu 192/RN, envolvendo a já mencionada empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda.

12. No Processo 00610033.004040/2019-92, verificaram-se indícios de:

a) falha na pesquisa mercadológica realizada em 29/08/2019, que não observou os preços praticados pela administração pública, nem mesmo o preço praticado pela própria JMT (R\$ 818.918,50 ao mês) no contrato emergencial com a Sesap/RN que perdurou até 19/11/2019; na pesquisa, foi empregada unicamente a média de R\$ 1.242.862,36 ao mês, formada pela cotação dos preços ofertados por três dos 35 fornecedores inicialmente convidados (empresas Clarear, Safe e Petrogás); todavia, é possível inferir que o preço apresentado pela Clarear (R\$ 1.133.395,37) tenha sido estipulado pela própria JMT – que veio a ser contratada por dispensa de licitação após a suspensão do certame – porque as duas empresas têm em comum os sócios Jonas Alves da Silva (administrador) e José Manoel Teles Júnior, bem como o contador Iranilson Fernandes Martins;

b) montagem do processo, uma vez que o convite foi enviado aos fornecedores por e-mail em 06 e 23/09/2019, antes das publicações do edital de convocação no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte (DOE/RN), ocorridas em 07 e 24/09/2019; até a publicação, no DOE/RN, da suspensão do processo, ocorrida em 12/09/2019, ele não tinha parecer jurídico (a referida suspensão foi recomendada pela Coordenação Administrativa da Sesap/RN à Subcoordenadoria de Serviços Gerais (Suseg), para suposta adaptação do Termo de Referência a instruções normativas do TCU, as quais não foram especificadas);

c) restrição ao caráter competitivo, porque o Assessor Jurídico que examinou o Termo de Referência recomendou a inclusão, entre os requisitos de qualificação técnica, da apresentação de atestado de capacidade para o desempenho de atividades de urgência e emergência, muito embora o objeto do certame não fosse o gerenciamento de atividades dessa natureza, mas o fornecimento de mão de obra



que, como todos os ingressos no SAMU 192, receberia o treinamento e capacitação promovidos de forma gratuita pelo Núcleo de Educação Permanente daquele serviço, conforme expressamente reconhecido pela Administração no processo licitatório subsequente (00610033.000174/2020-78);

d) direcionamento do certame, haja vista que apenas as empresas JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. – ME e Petrogás Serviços Técnicos Ltda. apresentaram documentos de habilitação, tendo essa última sido inabilitada por não apresentar os atestados de capacidade técnica para prestação de serviços de urgência e emergência; restando apenas a proposta da JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. – ME; a Sesap/RN ratificou a dispensa de licitação em 11/11/2019 e assinou o Contrato 98/2019 em 20/11/2019;

e) superfaturamento de 8,46% no Contrato 98/2019, celebrado com a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. – ME ao preço mensal R\$ 958.498,77; tomando como referencial de mercado o valor mensal de R\$ 881.255,12 praticado nos Contratos 142, 143, 144 e 145/2020, oriundos do Pregão 32/2020, concluído e homologado em 30/09/2020, com ajuste de quantitativos efetivamente demandados e pagos exclusivamente com as fontes de recursos federais (SUS 0.1.62.000000 e 0.167.000000), chega-se às cifras de R\$ 929.427,72 para o Contrato 98/2019 e de R\$ 856.928,86 para aqueles resultantes do Pregão 32/2020, caracterizando-se no primeiro o dano mensal de R\$ 349.617,37; e

f) duração excessiva do Contrato Emergencial 98/2019, firmado em 20/11/2019 e vigente até 14/10/2020 (10 meses e 24 dias), o que contraria o art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993, vigente à época, que estabelece prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da emergência; os três termos aditivos que elasteceram o final do contrato de 18/5/2020 até 14/10/2020 (4 meses e 26 dias), no valor total de R\$ 5.236.770,09, mantiveram o valor contratado e foram pagos pela Fonte 0.1.00 – Recursos Ordinários.

13. No Processo 00610033.000174/2020-78, após a conclusão e homologação do Pregão 32/2020 em 30/09/2020, o Instituto de Saúde Santa Clara foi vencedor do item de maior materialidade (serviço condutor de ambulância escala 24 x 96h, quantidade 100), com valor mensal de R\$ 635.000,00 e anual de R\$ 7.620.000,00.

14. Celebrado o Contrato 142/2020, em 02/10/2020, com previsão de início de vigência em 15/10/2020, a contratada solicitou, em 14/10/2020, a prorrogação do início do contrato até 15/11/2020, alegando ausência de tempo para realizar os exames admissionais. O mesmo contrato foi suspenso por decisão judicial de 15/10/2020, no bojo de mandado de segurança impetrado pelo Sindicato dos Condutores de Ambulâncias do Rio Grande do Norte (Sindconam-RN) contra o Estado do Rio Grande do Norte, sob a alegação de que o Instituto de Saúde Santa Clara não poderia contratar com o Poder Público por ser uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), por não ter apresentado atestado de capacidade técnica e por não ter expertise para executar os serviços.

15. Diante da suspensão do Contrato 142/2020, a Sesap/RN abriu o Processo 00610007.003224/2020-96, convidou a empresa JMT para prestar os serviços e, embora conhecesse os preços de mercado refletidos pelo Pregão 32/2020 (R\$ 635.000,00), concordou em pagar à contratada o preço do contrato emergencial 98/2019 (R\$ 707.355,00), sem qualquer tentativa de negociar o valor. Nesse novo ajuste, a AudSaúde aponta:

a) contrato verbal entre a Sesap/RN e a JMT, período de 15/10/2020 a 31/8/2022 (1 ano, 10 meses e 15 dias), para contratação de 100 condutores de ambulância – escala 24 x 96h, com parte dos pagamentos realizados com recursos da Fonte 0.1.67.000000 – Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde (Recursos SUS), no montante de R\$ 3.856.735,24; e

b) superfaturamento de 11,39% em relação a preços praticados pela própria Sesap/RN no Pregão 32/2020 (Contrato 142/2020), causando dano ao erário no importe de R\$ 439.282,14, considerando-se apenas os serviços pagos com recursos federais do Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde (SUS).

16. Nesse cenário, a AudPessoal propõe que seja instaurada Tomada de Contas Especial com vistas a apurar as seguintes irregularidades:



a) o superfaturamento no Contrato Emergencial 98/2019, celebrado com a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. no processo 00610033.004040/2019-92, com a citação dos responsáveis pelo pagamento e recebimento de valores excessivos e pela cadeia de atos que levaram a esse resultado: a elaboração e apresentação de mapa de pesquisa mercadológica deficiente, a emissão de parecer jurídico que levou à inserção de cláusula restritiva de participação dos possíveis interessados, a elaboração de termo de referência contendo a referida cláusula, bem como a homologação da dispensa de licitação e adjudicação do objeto;

b) a duração excessiva do referido Contrato Emergencial 98/2019, firmado em 20/11/2019 e estendido até 14/10/2020, ultrapassando o limite de 180 dias consecutivos contados da data da emergência, com audiência dos signatários dos termos aditivos celebrados em 15/05/2020, 16/07/2020 e 14/09/2020;

c) o superfaturamento na contratação direta da empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. observada no processo 00610033.000174/2020-78, com a citação dos responsáveis pela celebração do contrato e pela realização de pagamentos/recebimentos excessivos; e

d) a celebração de ajuste verbal no Processo 00610033.000174/2020-78, com a audiência do gestor que admitiu a prestação de serviços sem cobertura contratual, no período de 15/10/2020 a 31/8/2022, em substituição ao Contrato 142/2020, firmado com o Instituto Santa Clara.

17. Acolho a análise efetuada pela AudSaúde no sentido de que as providências adotadas pelos órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Norte atendem, ao menos em sentido formal, as determinações que lhe foram endereçadas mediante o Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário, cabendo considerar a deliberação como atendida.

18. Contudo, o acervo probatório chama a atenção para a variedade e a longa duração das falhas no relacionamento entre a Sesap/RN e a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., observada nos procedimentos que deveriam ter sanado as falhas identificadas em sede de Representação, justificando-se a continuidade da apuração dos fatos em processo específico para esse fim, conforme descrito na proposta de encaminhamento integralmente transcrita no Relatório precedente e sintetizada, no essencial, no item 16 acima, com a qual ponho-me de acordo.

19. Divirjo, apenas, na necessidade de proceder a audiência dos responsáveis pela duração excessiva do Contrato Emergencial 98/2019 (Irregularidade 3). As prorrogações impugnadas ocorreram em 15/05/2020, 16/07/2020 e 14/09/2020, sendo razoável inferir que tais decisões tenham sido influenciadas pelas dificuldades encontradas pelo poder público para fazer frente à emergência da pandemia de Covid-19.

20. Assim, em prol da economia processual, deixo de acolher a alínea “c”, quanto à Irregularidade 3, da Proposta de Encaminhamento da AudSaúde, o que faço com arrimo no art. 22, **caput** e § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo os quais “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”, impondo-se considerar, “na decisão sobre a regularidade da conduta ou validade do ato ao contrato, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1558/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.558/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento (Representação).
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte (Searh/RN); Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do monitoramento das determinações encaminhadas à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte (Searh/RN) e à Secretaria da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN) por meio do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário (TC 007.712/2019-7).

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 cumpridos o item 9.3 e os subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.2.1, 9.3.2.2 e 9.3.3 do Acórdão 3069/2019-TCU-Plenário;

9.2. autorizar a constituição, em processo apartado, de Tomada de Contas Especial, com vistas à realização das citações e da audiência descritas nos subitens b.1.1 a b.1.5; b.2.1 e b.2.2; e c.2 da Proposta de Encaminhamento constante da instrução à peça 89 (p. 39/43);

9.3. apensar estes autos ao processo de TCE que vier a ser autuado, nos termos do art. 41 da Resolução-TCU 259/2014;

9.4. comunicar a presente decisão ao Ministro de Estado da Saúde, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU; e

9.5. encaminhar a presente decisão à Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (Sesap/RN), à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte (Searh/RN), atualmente SEAD/RN, e ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN).

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1558-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.205/2026-7.

Natureza: Monitoramento.

Órgão: Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Comando do Exército, Comando da Marinha, Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. AUDITORIA. AQUISIÇÕES DE COMISSÕES MILITARES BRASILEIRAS NO EXTERIOR. FATOS SUPERVENIENTES. REESTRUTURAÇÃO DAS ATIVIDADES DE APOIO E AQUISIÇÕES NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA DEFESA. MEDIDAS ESTRUTURANTES ALINHADAS ÀS DIRETRIZES FIXADAS PELO TRIBUNAL. REDIRECIONAMENTO DE DETERMINAÇÕES. ADEQUAÇÃO DE PRAZOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS. ALTERAÇÃO PARCIAL DE DELIBERAÇÃO ANTERIOR. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO.

Relatório

Em exame, primeiro monitoramento do acórdão 2.892/2025-Plenário⁹³, proferido nos autos da auditoria de conformidade destinada a avaliar as aquisições conduzidas pelas comissões militares brasileiras sediadas no exterior no período de 2018 a 2022⁹⁴.

2. O Ministério da Defesa, por meio de requerimento formulado por sua Secretaria-Geral, apresentou as seguintes informações e solicitações acerca do cumprimento dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do referido acórdão⁹⁵:

“O MINISTÉRIO DA DEFESA, neste ato representado por sua Secretária-Geral, vem à presença de V.Exa. para, respeitosamente, solicitar que seja elevado à consideração do egrégio Plenário dessa Corte de Contas o presente requerimento de prorrogação de prazo para cumprimento das determinações constantes dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do aresto em referência, pelas razões a seguir expostas.

DOS FATOS

1. Por intermédio da deliberação em epígrafe, o Tribunal de Contas da União apreciou auditoria de conformidade, integrada com aspectos operacionais, realizada com o objetivo de avaliar as compras conduzidas pelas comissões militares brasileiras no exterior no período de 2018 a 2022, bem como os riscos e controles relacionados, e, entre outros pontos, resolveu:

‘9.1. determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica que: 9.1.1. no prazo de cento e oitenta dias, promovam as adequações nos sítios eletrônicos de suas respectivas comissões militares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, §1º, IV, § 2º, §3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21 Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington, 22-Comissão do Exército Brasileiro em Washington e 23-Comissão Naval Brasileira em Washington do relatório de auditoria peça 1.354;

9.1.2. no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem executadas no prazo de 1 (um) ano, para assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados por suas respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015 e art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso deste sistema;’

2. Como se percebe, essas instruções expedidas foram direcionadas aos Comandos das Forças Singulares, a fim de que elaborassem planos de ação e promovessem adequações com respeito a processos, procedimentos e sistemas eletrônicos adotados por suas respectivas comissões de compras no exterior.

3. Todavia, por orientação do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Defesa, esta Pasta, desde o segundo semestre de 2025, tem adotado iniciativas com vistas a avaliar e a aprimorar a representação do Ministério no exterior e a

⁹³ Peça 3.

⁹⁴ TC 002.173/2022-0.

⁹⁵ Peça 21.



atuação das aludidas comissões de compras situadas em outros países. Nessa linha, dois trabalhos devem ser destacados.

4. O primeiro é a visita técnica realizada pela subscritora deste requerimento e pelo Chefe de Gabinete do Ministro da Defesa, em dezembro de 2025, às comissões de compras das Forças Singulares em Washington/EUA e à Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa - RBJID, cujo respectivo relatório foi concluído, em síntese, com as seguintes propostas: (i) elaboração, pelo MD, de normativo único para disciplinar aquisições no exterior; (ii) prosseguimento de providências para unificação das comissões de compras das Forças Singulares em Washington/EUA; e (iii) reavaliação institucional da Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa.

5. O segundo trabalho relevante foi desenvolvido por grupo ad hoc composto por representantes das Forças Singulares e do MD, com a finalidade de avaliar a atuação das comissões de compras das Forças Singulares no exterior e da RBJID, cujo relatório final, entregue em dezembro de 2025, apresentou propostas bastante assemelhadas, em linhas gerais, às descritas acima.

DAS REPERCUSSÕES SOBRE O CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO TCU

6. As propostas resultantes dos estudos desenvolvidos no âmbito do Ministério da Defesa, já acatadas pelo Titular desta Pasta, convergiram no sentido de uma profunda modificação das estruturas de compras e de representação do MD no exterior hoje existentes, com relevantes impactos sobre o cumprimento das determinações dessa Corte de Contas.

7. De fato, com a eventual unificação das aludidas estruturas, torna-se conveniente que as determinações desse Tribunal constantes dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025 – TCU – Plenário passem a ser endereçadas não mais aos Comandos das Forças Singulares, mas ao Ministério da Defesa, que deverá assumir papel de coordenação dos esforços conjuntos para adequação de estruturas administrativas, de processos e procedimentos de trabalho e de sistemas eletrônicos de apoio.

8. Além disso, dadas as patentes, impacto e complexidade das alterações aventadas, que extrapolam em muito o escopo das orientações do TCU, bem como a multiplicidade de atores envolvidos, é inevitável que o resíduo hoje disponível dos prazos originalmente fixados nos mencionados itens 9.1.1 e 9.1.2 do aresto em foco se revele insuficiente para as completas reformulação e adequação de sistemas e sítios eletrônicos, para elaboração de um plano ação consistente e para efetiva implementação das ações que venham a ser alvitadas nesse último documento.

DO PEDIDO

9. Por tais razões, Sr. Ministro Relator, roga-se a V.Exa. sejam submetidos ao Plenário dessa Corte de Contas os seguintes pleitos:

a) sejam redirecionadas as determinações constantes dos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025 – TCU – Plenário dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica para o Ministério da Defesa, com eventual avaliação, por V.Exa., da conveniência de outros ajustes redacionais naquelas orientações;

b) sejam prorrogados os prazos para cumprimento das determinações em tela, preferencialmente da forma a seguir sugerida:

b.1) adequações de sítios eletrônicos e saneamento de inconsistências (item 9.1.1): de cento e oitenta dias para um ano;

b.2) apresentação de plano de ação com medidas para assegurar conformidade dos processos de aquisição (item 9.1.2): de noventa para cento e vinte dias;

b.3) implementação das medidas constantes do plano de ação (item 9.1.2): de um ano para dois anos;

c) sejam os termos iniciais dos novos prazos fixados nos subitens da alínea ‘b’ contados a partir da data de ciência da decisão proferida acerca deste pleito.”

3. Em primeira instrução, a Unidade Especializada em Auditoria de Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) se manifestou nos seguintes termos⁹⁶:

“EXAME TÉCNICO

5. Serão examinados em seguida os pedidos presentes no requerimento formulado pela Secretária-Geral do Ministério da Defesa.

Pedido de redirecionamento das determinações

6. O MD sustenta que, por orientação do Ministro de Estado da Defesa, a Pasta adotou iniciativas para avaliar e aprimorar a atuação das comissões militares de compras no exterior, cujas propostas decorrentes convergiram no sentido da unificação dessas estruturas sob coordenação ministerial (peça 1.470, itens 3 e 6). Com base nisso,

⁹⁶ Peça 22, p. 2-5.



requer que as determinações dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, atualmente endereçadas aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, passem a ser dirigidas ao Ministério da Defesa, que assumiria o papel de coordenação dos esforços conjuntos para adequação das estruturas administrativas e dos sistemas eletrônicos de apoio (peça 1.470, item 7).

Análise

7. O pedido de redirecionamento não encontra, em princípio, óbice técnico ou legal. O Ministério da Defesa, na condição de pasta supervisora das Forças Armadas, detém competência institucional para coordenar as atividades das comissões militares no exterior, inclusive as relacionadas à reestruturação das estruturas de compras, nos termos da Lei Complementar 97/1999, arts. 9º a 14. O redirecionamento é, ademais, coerente com a recomendação do item 9.9 do próprio Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, no qual o Tribunal recomendou ao MD que avaliasse, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a viabilidade de adoção de sistema único para gerenciamento das contratações realizadas pelas comissões militares no exterior.

Pedidos de prorrogação dos prazos e de reinício da contagem

8. O requerimento fundamenta os pedidos de prorrogação e de reinício em dois trabalhos realizados no âmbito do Ministério da Defesa. O primeiro foi a visita técnica realizada pela Secretária-Geral e pelo Chefe de Gabinete do Ministro às comissões de compras das Forças Singulares em Washington/EUA e à Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID), em dezembro de 2025, cujo relatório propôs: (i) elaboração de normativo único para disciplinar aquisições no exterior; (ii) prosseguimento de providências para unificação das comissões em Washington; e (iii) reavaliação institucional da RBJID (peça 1.470, item 4). O segundo trabalho foi desenvolvido por grupo *ad hoc* composto por representantes das Forças Singulares e do MD, cujo relatório final, entregue também em dezembro de 2025, apresentou propostas assemelhadas (peça 1.470, item 5). O MD informa que essas propostas foram acatadas pelo Titular da Pasta (peça 1.470, item 6).

9. A Pasta sustenta que a reestruturação é de profunda complexidade institucional, envolve multiplicidade de atores e requer adequações normativas que não comportam cumprimento nos prazos originalmente fixados pelo Tribunal (peça 1.470, itens 7 e 8). Quanto ao reinício, o requerimento pleiteia que os novos prazos sejam contados a partir da data de ciência da decisão a ser proferida sobre o requerimento (peça 1.470, item 9, alínea ‘c’).

Análise

10. Os pedidos de prorrogação e de reinício têm por substrato fático os dois relatórios e o ato de aceitação ministerial mencionados nos itens 4, 5 e 6 da peça 1.470. Ocorre que nenhum desses documentos foi juntado ao requerimento. Os autos não contêm o relatório da visita técnica, o relatório do grupo *ad hoc* nem o ato pelo qual o Ministro de Estado da Defesa teria acatado as propostas desses trabalhos. Sem esses documentos, não há elementos nos autos que indiquem os esforços que serão necessários para se promover as alterações pretendidas, condição necessária para se viabilizar juízo de valor a respeito da proporcionalidade quanto à pleiteada extensão dos prazos, tampouco é possível verificar o grau de formalização das decisões ministeriais invocadas.

11. As determinações dos itens 9.1.1 e 9.1.2 foram exaradas para mitigar e extinguir irregularidades identificadas no exercício do controle externo sobre a gestão de recursos públicos de elevada materialidade. O dever de transparência ativa das aquisições públicas decorre do princípio da publicidade inscrito no art. 37, caput, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 12.527/2011, arts. 6º, 7º e 8º, e pela Lei 14.129/2021, arts. 6º e 29. A obrigação de adoção de processo administrativo eletrônico está positivada no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, com prazo vencido desde outubro de 2017.

12. Essas obrigações integram o núcleo essencial do princípio da indisponibilidade do interesse público, que impede ao gestor protelar de forma não justificada o cumprimento de deveres legais impostos em benefício da coletividade (CF, art. 37, caput; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput). Acresce que o Tribunal tem o dever de assegurar a efetividade das determinações exaradas, consubstanciado no monitoramento obrigatório das deliberações de natureza mandamental (Resolução-TCU 315/2020, art. 17, §1º, c/c art. 2º, inciso I).

13. A cautela é reforçada pela gravidade e materialidade das irregularidades identificadas na auditoria que originou o Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, incidentes sobre recursos auditados no montante de R\$ 7.018.858.931,54 (Relatório de Auditoria, par. 43 e 622, peça 1.354), sintetizadas no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1. Síntese das principais irregularidades identificadas na auditoria

Nº	Irregularidade	Evidência principal	Referência
1	Execução financeira paralela ao Siafi	Saldo de R\$ 412,6 milhões em conta de adiantamentos da CEBW em 31/12/2018.	Par. 130 e Tabela 6, peça 1.354
2	Liquidação e pagamento antecipados	Registros contábeis realizados antes da assinatura dos contratos.	Par. 71 a 101, peça 1.354



3	Uso de cartão de crédito privado	Pagamento de despesas públicas com cartão de instituição privada, sem amparo legal.	Par. 148 a 176, peça 1.354
4	Indícios de simulação de competição	Licitações com IPs vinculados ao Parque de Material Eletrônica da Aeronáutica.	Par. 209 a 215, peça 1.354
5	Inexecução contratual	Contrato com empresa de tipologia shell company, no valor de US\$ 3,7 milhões.	Par. 250 a 264, peça 1.354
6	Pagamentos em moeda estrangeira	Pagamentos a empresas nacionais por obrigações executáveis no Brasil.	Par. 568 a 580, peça 1.354
7	Ausência de processo eletrônico	Descumprimento da obrigação legal por mais de oito anos.	Par. 522, peça 1.354

14. O conjunto de achados sintetizado no Quadro 1 evidencia que as determinações estruturantes dos itens 9.1.1 e 9.1.2 foram concebidas para atacar o vetor comum dessas irregularidades: a opacidade dos processos administrativos, falhas de transparência e a gestão de recursos em prejuízo do controle institucional e do controle social.

15. Não há óbices para que o Ministério da Defesa adote desde já as medidas que entender cabíveis para a reestruturação pleiteada, pois ele detém competências legais para realizar ajustes, ou submetê-los ao Poder Executivo, relacionados à organização e funcionamento das unidades que integram sua estrutura organizacional. Tais atribuições encontram respaldo nos art. 84 e 87 da Constituição Federal. Dessa forma, não cabe ao TCU imiscuir-se na matéria, motivo pelo qual não se verificou justificativa suficiente para o pedido de reinício da contagem dos prazos a partir da ciência do acórdão a ser proferido. Assim, será proposta medida destinada à obtenção da devida fundamentação para o pleito apresentado.

16. Outro ponto que não ficou esclarecido refere-se ao pedido de extensão de prazo para apresentação do plano de ação, de 90 para 120 dias. As ações concretas que precisarão ser adotadas para o cumprimento do acórdão terão seus prazos definidos e informados dentro do plano de ação a ser apresentado pelo Ministério da Defesa. Não se mostra justificável, portanto, estender o prazo para apresentação do plano de ação.

17. A extensão dos prazos sem elementos de convicção suficientes sobre a adoção de medidas concretas contrariaria o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput), o dever de efetividade das deliberações do Tribunal (Resolução-TCU 315/2020, art. 17, §1º, c/c art. 2º, inciso I) e a indisponibilidade do interesse público que fundamenta o exercício do controle externo (CF, art. 37, caput; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput). Portanto, considerando a relevância e a materialidade das informações necessárias ao exame do requerimento, propõe-se a realização de diligência ao Ministério da Defesa.

CONCLUSÃO

18. O requerimento constante da peça 1.470 deve ser conhecido, por ser formulado por órgão sujeito à jurisdição deste Tribunal (art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992) e versar sobre matéria de competência desta Corte.

19. O exame dos pleitos formulados revela que o pedido de redirecionamento das determinações ao Ministério da Defesa não encontra óbice, sendo compatível com o papel de pasta supervisora das Forças Armadas e com a recomendação do item 9.9 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, merecendo ser deferido (parágrafos 6-7). Os pedidos de prorrogação e de reinício, por sua vez, têm por substrato fático documentos não juntados aos autos e exigem elementos de convicção suficientes à luz das obrigações constitucionais e legais de transparência ativa, de governo digital e de processo eletrônico e do princípio da indisponibilidade do interesse público (parágrafos 8-14).

20. A gravidade e a materialidade das irregularidades identificadas na auditoria, sintetizadas no Quadro 1, evidenciam que a extensão dos prazos das determinações estruturantes, sem comprovação material de providências concretas e de sua adequação com base nos esforços que serão necessários para a implementação das deliberações proferidas, contrariaria o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput), o dever de efetividade das deliberações desta Corte (Resolução-TCU 315/2020, art. 17, §1º, c/c art. 2º, inciso I) e a indisponibilidade do interesse público que fundamenta o exercício do controle externo (parágrafos 14-17).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do requerimento constante da peça 1.470, por ser formulado por órgão sujeito à jurisdição deste Tribunal (art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992) e versar sobre matéria de competência desta Corte, especialmente quanto ao pedido de prorrogação de prazo fixado em deliberação (art. 143, inciso V, alínea 'e', do Regimento Interno do TCU);

b) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Defesa, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da notificação, sejam encaminhados os seguintes documentos/informações:



b.1) o relatório da visita técnica realizada pela Secretária-Geral do Ministério da Defesa e pelo Chefe de Gabinete do Ministro às comissões de compras das Forças Singulares em Washington/EUA e à Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa, em dezembro de 2025, com as propostas e conclusões dele constantes (peça 1.470, item 4);

b.2) o relatório final do grupo *ad hoc* composto por representantes das Forças Singulares e do Ministério da Defesa, entregue em dezembro de 2025, com as propostas e conclusões dele constantes (peça 1.470, item 5);

b.3) o ato, despacho ou documento equivalente pelo qual o Ministro de Estado da Defesa acatou as propostas resultantes dos trabalhos referidos nos subitens anteriores, incluindo, se existente, qualquer cronograma, plano de transição ou designação de responsáveis para a implementação das medidas aprovadas (peça 1.470, item 6);

c) o motivo para o pedido de reinício da contagem dos prazos, a partir da prolação do acórdão que vier a ser proferido, considerando que reestruturações na forma de organização e funcionamento do Poder Executivo não dependem de manifestações do TCU para sua realização; e

d) o motivo pelo qual se pleiteia extensão de prazo para apresentação do plano de ação, visto que os prazos para a realização das medidas necessárias ao cumprimento do acórdão estarão contidos no plano de ação e serão definidos pelo MD”.

4. Ainda no âmbito deste processo de auditoria, e após o envio das informações complementares pelo Ministério da Defesa, a AudDefesa assim se pronunciou⁹⁷:

“EXAME TÉCNICO

Manifestação do Ministério da Defesa, peças 27-28

8. Em resposta à diligência, o MD encaminhou o Ofício 13646/2026/SG-MD, de 19/5/2026, acompanhado do Relatório nº 1/SG (Relatório das visitas do MD às comissões das Forças Armadas no Estados Unidos) e do Relatório de Estudo de Estado-Maior nº 01/2025 (Relatório de estudo de Estado Maior). Em síntese, os pontos centrais das respostas são reportados nos parágrafos seguintes desta instrução, peças 27-28.

9. O Ministério da Defesa argumenta que a necessidade de redefinir os prazos ocorre porque as ações, antes descentralizadas nas Forças, agora serão centralizadas na Pasta ministerial, exigindo soluções integradas com múltiplos atores, incluindo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), peça 1476. Caso o TCU não aceite as prorrogações solicitadas, o Ministério pede, como alternativa, que o Tribunal retire a fixação de prazos do acórdão, permitindo que os marcos temporais sejam definidos exclusivamente dentro do plano de ação a ser apresentado, peça 27.

10. Os estudos enviados concluem que as comissões militares devem permanecer nos Estados Unidos, pois garantem isenções tributárias de aproximadamente 10% e acesso a programas estratégicos de compras do governo americano. Contudo, o Ministério propõe uma reestruturação: a criação de um Escritório de Representação do Ministério da Defesa, a partir da conversão da atual Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa - RBJID, que passaria a centralizar a gestão administrativa e o suporte logístico das três comissões, peça 29.

11. Ou seja, as aquisições de interesse das três comissões, no que se refere à sua vida vegetativa, passariam a ser realizadas por aquele escritório, permanecendo de forma descentralizada as compras de bens e serviços finalísticos de interesse das unidades das Forças Armadas sediadas no Brasil.

12. O Ministério identificou a necessidade de substituir a atual Portaria GM-MD 5.175/2021, que regulamenta as aquisições realizadas pelas comissões no exterior, por um normativo único, de caráter geral e estruturante, para uniformizar os procedimentos de aquisições no exterior, garantindo maior segurança jurídica e transparência, peça 28.

13. Finalmente, o Ministério informou que não foi expedido um ato formal e específico do Ministro da Defesa aprovando as propostas. As diretrizes para o prosseguimento das medidas foram transmitidas à Alta Administração apenas por meio de orientação verbal, peça 27.

Análise

14. Em complemento às informações e aos documentos apresentados em resposta à diligência, esta unidade técnica promoveu reunião com gestores do Ministério da Defesa em 22/5/2026, com vistas à obtenção de esclarecimentos adicionais acerca do pleito formulado.

15. Na ocasião, o Ministério da Defesa informou a intenção de implementar medidas estruturantes de elevada complexidade, que extrapolam o escopo originalmente fixado pelo Tribunal no acórdão mencionado, incluindo a criação de unidade centralizadora para as atividades de aquisições para as comissões; a edição de

⁹⁷ Peça 32, p. 3-5.



normativo unificado (que não foi objeto do acórdão prolatado neste processo), em substituição à Portaria GM-MD nº 5.175/2021; e o desenvolvimento de sistema informatizado integrado, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

16. Diante desse contexto, revela-se pertinente o pedido de redirecionamento das determinações, de modo a transferir a responsabilidade pelo cumprimento do acórdão dos Comandos das Forças Singulares para o Ministério da Defesa, porquanto este, na condição de órgão supervisor, detém competência institucional para coordenar, de forma centralizada, as atividades desenvolvidas pelas comissões no exterior.

17. Entende-se igualmente cabível o deferimento do pedido de extensão de prazo para a conclusão do plano de ação, de um para dois anos, com a inclusão nesse plano do prazo para a conclusão das adaptações necessárias aos sítios eletrônicos das comissões, para dar cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário.

18. A propósito, cabe destacar que não se observou no pedido formal de prorrogação de prazo constante da peça 21 motivo para extensão do prazo para cumprimento do item 9.1.1, haja vista que ele demanda ajustes nos sítios eletrônicos das comissões auditadas para conferir pleno atendimento a requisitos de transparência ativa relacionados a aquisições públicas que continuarão a ocorrer nas comissões após a reestruturação administrativa informada (compras finalísticas para os órgãos do Brasil).

19. A situação restou esclarecida na mencionada reunião realizada entre o MD e esta unidade técnica. Informou-se que o redirecionamento da deliberação constante do item 9.1.1 ao MD se justificaria em razão da possibilidade de as informações de transparência ativa sobre as aquisições finalísticas a cargo das comissões passarem a ser publicadas apenas no sítio eletrônico do escritório do MD a ser criado, situação que ainda seria melhor analisada posteriormente. Assim, considerando essa possibilidade, considerada viável com a indicação clara nos sites das comissões da fonte de acesso para suas informações de transparência ativa, propõe-se o deferimento do pedido.

20. Todavia, havendo definição por conta do MD de que as informações das compras finalísticas continuarão a ser hospedadas nos sítios eletrônicos das comissões, entende-se que o prazo a ser definido para essa publicidade não requeira extensões significativas, haja vista que a Marinha apresentou manifestação nos autos de cumprimento em relação à deliberação que trata dessa matéria no acórdão (peça 31), a qual será monitorada neste processo.

21. Quanto ao pleito de reinício da contagem dos prazos para cumprimento das determinações, de forma a estabelecer novo marco temporal a partir de decisão ulterior do Tribunal, também se mostra possível seu acolhimento, não obstante as reestruturações pretendidas pelo Ministério da Defesa não dependam de prévia autorização do TCU para sua implementação.

CONCLUSÃO

22. Os argumentos apresentados pelos gestores do Ministério Defesa consubstanciados na complexidade das medidas a serem adotadas e de envolvimento de outros atores, MGI e as três Forças, bem como o impedimento de criação de novo órgão em ano de eleições, são robustos suficientes para acatar o pleito formulado pelo órgão.

23. Assim, sugere-se redirecionar as determinações dos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário dos Comandos das Forças Singulares para o Ministério da Defesa.

24. O pleito de prorrogação de prazo para cumprimento do plano de ação de um para dois anos é razoável, motivo pelo qual se sugere o seu acatamento. O entendimento firmado com os gestores foi de inclusão no plano de ação a ser apresentado do prazo para adequação dos sítios eletrônicos, objeto da deliberação 9.1.1 do acórdão prolatado.

25. Em vistas dos esclarecimentos dos gestores, não se vê óbice para que haja reinício da contagem dos novos prazos para cumprimento do acórdão a partir da data de ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos.

26. Nesse sentido, sugere-se dar nova redação aos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos termos formulados na proposta de encaminhamento seguinte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

i) dar nova redação aos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, relator, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos seguintes termos:

9.1. determinar ao Ministério da Defesa que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem implementadas, no prazo de 2 (dois) anos, para:



9.1.1) promover as adequações nos sítios eletrônicos das comissões militares das forças Singulares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, §1º, IV, §2º, §3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21-Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington, 22-Comissão do Exército Brasileiro em Washington e 23-Comissão Naval Brasileira em Washington do relatório de auditoria (peça 1.354);

9.1.2) assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas comissões das forças singulares sediadas no exterior aos termos do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015 e art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso deste sistema; e

ii) dar conhecimento ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica da decisão que vier a ser prolatada nestes autos.”

5. Em derradeira instrução, já no âmbito deste processo de monitoramento, a AudDefesa se pronunciou⁹⁸:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de requerimento formulado pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, relacionado ao Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário (TC 002.173/2022-0) prolatado nestes autos, no qual a Pasta pleiteia o redirecionamento das determinações dos itens 9.1.1 e 9.1.2 daquele aresto ao Ministério da Defesa, o reinício da contagem dos respectivos prazos e a ampliação dos cronogramas neles fixados, a saber: adequação dos sítios eletrônicos das comissões militares no exterior, de 180 dias para 1 ano (item 9.1.1); apresentação de plano de ação, de 90 para 120 dias (item 9.1.2); e implementação do processo administrativo eletrônico, de 1 ano para 2 anos (item 9.1.2).

HISTÓRICO

2. Em sessão de 3/12/2025, o Plenário proferiu o Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, resultante de auditoria integrada de conformidade e operacional (Fiscalização 15/2022) realizada para avaliar as aquisições das comissões militares brasileiras sediadas no exterior no período de 2018 a 2022, expedindo, entre outras, as seguintes determinações:

‘9.1. determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica que:

9.1.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promovam as adequações nos sítios eletrônicos de suas respectivas comissões militares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, §1º, IV, §2º, §3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21-Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington, 22-Comissão do Exército Brasileiro em Washington e 23-Comissão Naval Brasileira em Washington do relatório de auditoria (peça 1.354);

9.1.2. no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem executadas no prazo de 1 (um) ano, para assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados por suas respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015 e art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso deste sistema;

(...)

9.13. determinar à AudDefesa, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, o monitoramento deste acórdão;’

3. Em 11/2/2026, o Plenário proferiu o Acórdão 320/2026-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em sede de embargos de declaração opostos pelo Comando da Aeronáutica contra o Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, deliberando, no que interessa aos presentes autos:

‘9.2. dar-lhe provimento parcial, com o objetivo de aperfeiçoar a redação do subitem 9.10.1 do acórdão 2892/2025-Plenário, sem alterar o mérito da deliberação, de modo a eliminar possível ambiguidade quanto ao alcance da irregularidade apontada no achado de auditoria;

(...)

9.4. manter os demais termos do acórdão 2892/2025-Plenário inalterados;’

4. Em 14/4/2026, a Secretária-Geral do Ministério da Defesa apresentou requerimento (peça 27) no qual pleiteia: (a) o redirecionamento das determinações dos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário dos Comandos das Forças Singulares para o Ministério da Defesa; (b) a prorrogação dos respectivos prazos; e (c) o reinício da contagem dos novos prazos a partir da data de ciência da decisão a ser proferida sobre o requerimento.

⁹⁸ Peça 36.



5. A instrução pretérita, peças 22-24, ao examinar o pleito formulado pelo MD concluiu que o pedido de redirecionamento das determinações ao Ministério da Defesa não encontra óbice, sendo compatível com o papel de pasta supervisora das Forças Armadas e com a recomendação do item 9.9 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, merecendo ser deferido (parágrafos 6-7). Os pedidos de prorrogação e de reinício, por sua vez, têm por substrato fático documentos não juntados aos autos e exigem elementos de convicção suficientes à luz das obrigações constitucionais e legais de transparência ativa, de governo digital e de processo eletrônico e do princípio da indisponibilidade do interesse público (parágrafos 8-14).

6. A gravidade e a materialidade das irregularidades identificadas na auditoria evidenciam que a extensão dos prazos das determinações estruturantes, sem comprovação material de providências concretas e de sua adequação com base nos esforços que serão necessários para a implementação das deliberações proferidas, contrariaria o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput), o dever de efetividade das deliberações desta Corte (Resolução-TCU 315/2020, art. 17, §1º, c/c art. 2º, inciso I) e a indisponibilidade do interesse público que fundamenta o exercício do controle externo (parágrafos 14-17).

7. Em face do exposto, a instrução sugeriu a seguinte proposta de encaminhamento:

a) conhecer do requerimento constante da peça 1.470, por ser formulado por órgão sujeito à jurisdição deste Tribunal (art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992) e versar sobre matéria de competência desta Corte, especialmente quanto ao pedido de prorrogação de prazo fixado em deliberação (art. 143, inciso V, alínea ‘e’, do Regimento Interno do TCU);

b) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Defesa, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da notificação, sejam encaminhados os seguintes documentos/informações:

b.1) o relatório da visita técnica realizada pela Secretária-Geral do Ministério da Defesa e pelo Chefe de Gabinete do Ministro às comissões de compras das Forças Singulares em Washington/EUA e à Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa, em dezembro de 2025, com as propostas e conclusões dele constantes (peça 1.470, item 4);

b.2) o relatório final do grupo *ad hoc* composto por representantes das Forças Singulares e do Ministério da Defesa, entregue em dezembro de 2025, com as propostas e conclusões dele constantes (peça 1.470, item 5);

b.3) o ato, despacho ou documento equivalente pelo qual o Ministro de Estado da Defesa acatou as propostas resultantes dos trabalhos referidos nos subitens anteriores, incluindo, se existente, qualquer cronograma, plano de transição ou designação de responsáveis para a implementação das medidas aprovadas (peça 1.470, item 6);

c) o motivo para o pedido de reinício da contagem dos prazos, a partir da prolação do acórdão que vier a ser proferido, considerando que reestruturações na forma de organização e funcionamento do Poder Executivo não dependem de manifestações do TCU para sua realização; e

d) o motivo pelo qual se pleiteia extensão de prazo para apresentação do plano de ação, visto que os prazos para a realização das medidas necessárias ao cumprimento do acórdão estarão contidos no plano de ação e serão definidos pelo MD.

EXAME TÉCNICO

Manifestação do Ministério da Defesa, peças 27-28

8. Em resposta à diligência, o MD encaminhou o Ofício 13646/2026/SG-MD, de 19/5/2026, acompanhado do Relatório nº 1/SG (Relatório das visitas do MD às comissões das Forças Armadas no Estados Unidos) e do Relatório de Estudo de Estado-Maior nº 01/2025 (Relatório de estudo de Estado Maior). Em síntese, os pontos centrais das respostas são reportados nos parágrafos seguintes desta instrução, peças 27-28.

9. O Ministério da Defesa argumenta que a necessidade de redefinir os prazos ocorre porque as ações, antes descentralizadas nas Forças, agora serão centralizadas na Pasta ministerial, exigindo soluções integradas com múltiplos atores, incluindo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), peça 1476. Caso o TCU não aceite as prorrogações solicitadas, o Ministério pede, como alternativa, que o Tribunal retire a fixação de prazos do acórdão, permitindo que os marcos temporais sejam definidos exclusivamente dentro do plano de ação a ser apresentado, peça 27.

10. Os estudos enviados concluem que as comissões militares devem permanecer nos Estados Unidos, pois garantem isenções tributárias de aproximadamente 10% e acesso a programas estratégicos de compras do governo americano. Contudo, o Ministério propõe uma reestruturação: a criação de um Escritório de Representação do Ministério da Defesa, a partir da conversão da atual Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa - RBJID, que passaria a centralizar a gestão administrativa e o suporte logístico das três comissões, peça 29.



11. Ou seja, as aquisições de interesse das três comissões, no que se refere à sua vida vegetativa, passariam a ser realizadas por aquele escritório, permanecendo de forma descentralizada as compras de bens e serviços finalísticos de interesse das unidades das Forças Armadas sediadas no Brasil.

12. O Ministério identificou a necessidade de substituir a atual Portaria GM-MD 5.175/2021, que regulamenta as aquisições realizadas pelas comissões no exterior, por um normativo único, de caráter geral e estruturante, para uniformizar os procedimentos de aquisições no exterior, garantindo maior segurança jurídica e transparência, peça 28.

13. Finalmente, o Ministério informou que não foi expedido um ato formal e específico do Ministro da Defesa aprovando as propostas. As diretrizes para o prosseguimento das medidas foram transmitidas à Alta Administração apenas por meio de orientação verbal, peça 27.

Análise

14. Em complemento às informações e aos documentos apresentados em resposta à diligência, esta unidade técnica promoveu reunião com gestores do Ministério da Defesa em 22/5/2026, com vistas à obtenção de esclarecimentos adicionais acerca do pleito formulado.

15. Na ocasião, o Ministério da Defesa informou a intenção de implementar medidas estruturantes de elevada complexidade, que extrapolam o escopo originalmente fixado pelo Tribunal no acórdão mencionado, incluindo a criação de unidade centralizadora para as atividades de aquisições para as comissões; a edição de normativo unificado (que não foi objeto do acórdão prolatado neste processo), em substituição à Portaria GM-MD nº 5.175/2021; e o desenvolvimento de sistema informatizado integrado, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

16. Diante desse contexto, revela-se pertinente o pedido de redirecionamento das determinações, de modo a transferir a responsabilidade pelo cumprimento do acórdão dos Comandos das Forças Singulares para o Ministério da Defesa, porquanto este, na condição de órgão supervisor, detém competência institucional para coordenar, de forma centralizada, as atividades desenvolvidas pelas comissões no exterior.

17. Entende-se igualmente cabível o deferimento do pedido de extensão de prazo para a conclusão do plano de ação, de um para dois anos, com a inclusão nesse plano do prazo para a conclusão das adaptações necessárias aos sítios eletrônicos das comissões, para dar cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário.

18. A propósito, cabe destacar que não se observou no pedido formal de prorrogação de prazo constante da peça 21 motivo para extensão do prazo para cumprimento do item 9.1.1, haja vista que ele demanda ajustes nos sítios eletrônicos das comissões auditadas para conferir pleno atendimento a requisitos de transparência ativa relacionados a aquisições públicas que continuarão a ocorrer nas comissões após a reestruturação administrativa informada (compras finalísticas para os órgãos do Brasil).

19. A situação restou esclarecida na mencionada reunião realizada entre o MD e esta unidade técnica. Informou-se que o redirecionamento da deliberação constante do item 9.1.1 ao MD se justificaria em razão da possibilidade de as informações de transparência ativa sobre as aquisições finalísticas a cargo das comissões passarem a ser publicadas apenas no sítio eletrônico do escritório do MD a ser criado, situação que ainda seria melhor analisada posteriormente. Assim, considerando essa possibilidade, considerada viável com a indicação clara nos sites das comissões da fonte de acesso para suas informações de transparência ativa, propõe-se o deferimento do pedido.

20. Todavia, havendo definição por conta do MD de que as informações das compras finalísticas continuarão a ser hospedadas nos sítios eletrônicos das comissões, entende-se que o prazo a ser definido para essa publicidade não requeira extensões significativas, haja vista que a Marinha apresentou manifestação nos autos de cumprimento em relação à deliberação que trata dessa matéria no acórdão (peça 31), a qual será monitorada neste processo.

21. Quanto ao pleito de reinício da contagem dos prazos para cumprimento das determinações, de forma a estabelecer novo marco temporal a partir de decisão ulterior do Tribunal, também se mostra possível seu acolhimento, não obstante as reestruturações pretendidas pelo Ministério da Defesa não dependam de prévia autorização do TCU para sua implementação.

CONCLUSÃO

22. Os argumentos apresentados pelos gestores do Ministério Defesa consubstanciados na complexidade das medidas a serem adotadas e de envolvimento de outros atores, MGI e as três Forças, bem como o impedimento de criação de novo órgão em ano de eleições, são robustos suficientes para acatar o pleito formulado pelo órgão.

23. Assim, sugere-se redirecionar as determinações dos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário dos Comandos das Forças Singulares para o Ministério da Defesa.



24. O pleito de prorrogação de prazo para cumprimento do plano de ação de um para dois anos é razoável, motivo pelo qual se sugere o seu acatamento. O entendimento firmado com os gestores foi de inclusão no plano de ação a ser apresentado do prazo para adequação dos sítios eletrônicos, objeto da deliberação 9.1.1 do acórdão prolatado.

25. Em vistas dos esclarecimentos dos gestores, não se vê óbice para que haja reinício da contagem dos novos prazos para cumprimento do acórdão a partir da data de ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos.

26. Nesse sentido, sugere-se dar nova redação aos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos termos formulados na proposta de encaminhamento seguinte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

i) dar nova redação aos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, relator, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos seguintes termos:

9.1. determinar ao Ministério da Defesa que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem implementadas, no prazo de 2 (dois) anos, para:

9.1.1) promover as adequações nos sítios eletrônicos das comissões militares das forças Singulares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, §1º, IV, §2º, §3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21-Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington, 22-Comissão do Exército Brasileiro em Washington e 23-Comissão Naval Brasileira em Washington do relatório de auditoria (peça 1.354);

9.1.2) assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas comissões das forças singulares sediadas no exterior aos termos do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015 e art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso deste sistema; e

ii) dar conhecimento ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica da decisão que vier a ser prolatada nestes autos.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se do primeiro monitoramento do acórdão 2.892/2025-Plenário⁹⁹, proferido no processo referente à auditoria conduzida para avaliar as aquisições realizadas pelas comissões militares brasileiras sediadas no exterior no período de 2018 a 2022¹⁰⁰.

2. Naquele acórdão, este Tribunal expediu determinações aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica relacionadas à transparência ativa dos sítios eletrônicos das respectivas comissões sediadas no exterior e à adoção de processos administrativos integralmente eletrônicos para a condução das aquisições:

“9.1. determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica que:

9.1.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promovam as adequações nos sítios eletrônicos de suas respectivas comissões militares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, §1º, IV, §2º, §3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21-Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington, 22-Comissão do Exército Brasileiro em Washington e 23-Comissão Naval Brasileira em Washington do relatório de auditoria (peça 1.354);

9.1.2. no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem executadas no prazo de 1 (um) ano, para assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados por suas respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015 e art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no

⁹⁹ Peça 3.

¹⁰⁰ TC 002.173/2022-0.



Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso deste sistema;

(...)

9.13. determinar à AudDefesa, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, o monitoramento deste acórdão;”

3. Em cumprimento ao item 9.13 do acórdão, a Unidade Especializada em Auditoria de Defesa Nacional e Segurança Pública deu início a ete monitoramento.

4. Sobreveio ao processo manifestação da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa apresentando informações e documentos pertinentes às iniciativas de reorganização das estruturas responsáveis pelas aquisições realizadas no exterior, consequentemente, seus reflexos sobre a implementação das determinações expedidas por esta Corte¹⁰¹.

5. Conforme registrado pela unidade instrutiva, o Ministério informa que está realizando estudos voltados à racionalização e à centralização de determinadas atividades administrativas atualmente desempenhadas pelas comissões militares.

6. Entre as medidas em avaliação destacam-se a criação de estrutura centralizada vinculada ao Ministério da Defesa, a revisão do marco normativo aplicável às aquisições realizadas fora do território nacional e o desenvolvimento de solução informatizada integrada para suporte aos respectivos processos administrativos, com reflexos diretos na forma de atendimento dos comandos dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do mencionado acórdão 2.892/2025.

7. Nesse contexto, a AudDefesa propõe¹⁰²:

i) dar nova redação aos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.892/2025-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos seguintes termos:

9.1. determinar ao Ministério da Defesa que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem implementadas, no prazo de 2 (dois) anos, para:

9.1.1) promover as adequações nos sítios eletrônicos das comissões militares das forças singulares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, §1º, IV, §2º, §3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21-Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington, 22-Comissão do Exército Brasileiro em Washington e 23-Comissão Naval Brasileira em Washington do relatório de auditoria (peça 1.354);

9.1.2) assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas comissões das forças singulares sediadas no exterior aos termos do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015 e art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso deste sistema; e

ii) dar conhecimento ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica da decisão que vier a ser prolatada nestes autos.”

II

8. As determinações originalmente expedidas eram consonantes com a implementação descentralizada de providências pelos Comandos das Forças Singulares. O cenário atual apresentado pelo Ministério da Defesa indica que assumirá a coordenação dessas medidas, com participação das três Forças Armadas e articulação institucional com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

9. Merece ser destacado que as medidas estruturantes atualmente em desenvolvimento pelo Ministério apresentam significativa convergência com as diretrizes delineadas pelo próprio Tribunal no acórdão 2.892/2025.

10. Não se trata, portanto, de iniciativas dissociadas das conclusões da auditoria. Ao contrário, as medidas relatadas pelo Ministério da Defesa caminham na mesma direção preconizada por esta Corte ao recomendar a avaliação de mecanismos de integração, padronização e racionalização das

¹⁰¹ Peças 27-29.

¹⁰² Peça 36, p. 5.



atividades concernentes às aquisições realizadas pelas comissões militares brasileiras sediadas no exterior.

11. Com efeito, ao apreciar os resultados da auditoria, esta Corte consignou a conveniência de adoção de soluções integradas capazes de promover maior padronização, transparência, governança e controle das aquisições realizadas pelas comissões militares brasileiras sediadas no exterior, tendo recomendado ao Ministério da Defesa, em conjunto com o MGI, a avaliação da viabilidade de utilização de sistema único para gerenciamento dessas contratações.

12. Os documentos apresentados¹⁰³ revelam que o Ministério está tomando medidas que se alinham a essa orientação estratégica, como a iniciativa de centralizar atividades administrativas atualmente dispersas entre as Forças Singulares, a elaboração de marco normativo único para disciplinar as aquisições realizadas no exterior e o desenvolvimento de solução informatizada integrada em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

13. Entre as medidas em estudo, figura a substituição da portaria GM-MD 5.175/2021 por instrumento normativo geral e estruturante, para uniformizar os procedimentos de aquisição realizados no exterior.

14. Os estudos apresentados apontam como soluções para alguns problemas a criação de escritório de representação vinculado à Pasta com atribuições de coordenação administrativa das comissões militares sediadas nos Estados Unidos, a centralização de atividades de suporte e a uniformização dos procedimentos relacionados às aquisições realizadas no exterior, preservadas as competências relativas às contratações finalísticas das Forças Singulares.

15. Essas medidas, cuja implementação ainda está sujeita à avaliação e às escolhas administrativas próprias do Poder Executivo, são compatíveis com os objetivos de racionalização, uniformização procedimental, fortalecimento dos controles internos e incremento da transparência que fundamentaram as deliberações expedidas por este Tribunal.

16. É de todo conveniente que as medidas decorrentes das determinações em monitoramento passem a ser coordenadas pelo Ministério da Defesa, permitindo que as determinações desta Corte sejam implementadas de forma integrada às iniciativas estruturantes atualmente em curso, sendo, portanto, adequada a proposta da AudDefesa de redirecionar ao Ministério a responsabilidade pelo cumprimento das determinações constantes dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do acórdão 2.892/2025-Plenário.

17. A medida prestigia a lógica de coordenação centralizada informada pela própria Administração e tende a conferir maior uniformidade à implementação das providências necessárias ao cumprimento da deliberação, sem alterar os fundamentos essenciais que orientaram as determinações.

18. Como consequência, é pertinente o pleito de reformulação dos cronogramas originalmente estabelecidos, pois a documentação juntada ao processo evidencia que a implementação das medidas em estudo demandará não apenas adequações tecnológicas, mas também revisão de processos administrativos, elaboração de novo marco normativo e articulação entre diversos órgãos da Administração Pública Federal, devendo o plano de ação contemplar, de forma integrada, tanto as ações relacionadas à transparência ativa quanto aquelas destinadas à plena conformidade dos processos administrativos eletrônicos.

19. Adequada, pois, a ampliação para dois anos do horizonte temporal destinado à implementação das medidas constantes do plano de ação, prazo compatível com a complexidade das iniciativas em estudo, pleito que não decorre de mera conveniência administrativa, mas da natureza estruturante das medidas em desenvolvimento pelo Ministério, que envolvem alterações organizacionais, revisão normativa, integração tecnológica e articulação institucional com outros órgãos da Administração Pública Federal.

20. Ressalto que esta deliberação não importa revisão de achados e conclusões da auditoria ou dos fundamentos que deram suporte ao acórdão monitorado, que permanecem hígidos.

21. O que se promove neste momento é a adequação dos mecanismos de implementação das determinações expedidas, em razão das auspiciosas informações sobre a implementação em curto e

¹⁰³ Peças 27-29.



médio prazos de ações de modernizações institucional, normativa e administrativa, em significativa parte decorrentes dos ganhos informacionais e avaliativos proporcionados pela auditoria realizada por esta Corte, numa longa, profícua e respeitosa interação com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, fundada na perspectiva de atuação deste Tribunal como a finalidade de contribuir para o aprimoramento da administração pública e alçar à agenda institucional problemas e questões relevantes, que não podem ser esquecidas.

22. Caberá à AudDefesa acompanhar a elaboração do plano de ação, verificar a adequação dos cronogramas propostos, monitorar a implementação das medidas e informar ao Tribunal eventual necessidade de adoção de providências adicionais.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1559/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.205/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Comando do Exército, Comando da Marinha, Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de 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 monitoramento do acórdão 2.892/2025-Plenário, proferido no âmbito de auditoria de conformidade realizada com o objetivo de avaliar as compras conduzidas pelas comissões militares brasileiras no exterior no período de 2018 a 2022, que, nesta fase, cuidam da adequação dos prazos e da forma de cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do referido acórdão;

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

9.1. alterar os itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do acórdão 2.892/2025-Plenário, que passam a vigorar com a seguinte redação:

9.1. determinar ao Ministério da Defesa que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem implementadas, no prazo de 2 (dois) anos, para:

9.1.1. promover as adequações nos sítios eletrônicos das comissões militares das Forças Singulares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, § 1º, IV, § 2º e § 3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, § 1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21 (Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington), 22 (Comissão do Exército Brasileiro em Washington) e 23 (Comissão Naval Brasileira em Washington) do relatório de auditoria, apreciado no âmbito do TC 002.173/2022-0;


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

9.1.2. assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas comissões das Forças Singulares sediadas no exterior aos termos do art. 22, § 1º, do Decreto 8.539/2015 e do art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso desse sistema;

9.2. estabelecer que os prazos previstos no item 9.1 serão contados da ciência deste acórdão;

9.3. manter inalterados os demais termos do acórdão 2.892/2025-Plenário, consideradas as alterações promovidas pelo acórdão 320/2026-Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Defesa, ao Comando da Marinha, ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica;

9.5. determinar à AudDefesa que dê continuidade ao monitoramento do cumprimento do acórdão 2.892/2025-Plenário, consideradas as alterações promovidas por esta deliberação.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1559-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 23, DE 17 DE JUNHO DE 2026

(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório, voto e minuta de acórdão proferidos no processo TC-021.345/2016-3, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 021.345/2016-3

Natureza(s): I Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Macapá - AP

Responsáveis: Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva (264.042.222-72); Joao Henrique Rodrigues Pimentel (066.963.252-04); Valcon Construção e Comércio Ltda (04.722.213/0001-88).

Representação legal: Glaucia Costa Oliveira (1364/OAB-AP), representando Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva.



SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSO DE REVISÃO. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO ESSENCIAL PARA TRATAMENTO DE ÁGUA. DOCUMENTAÇÃO INSUFICIENTE PARA COMPROVAR FUNCIONALIDADE DO SISTEMA. RESPONSABILIDADE PELO NÃO ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA EM AÇÃO DE IMPROBIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. NÃO PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, prefeito de Macapá/AP no período de 2009 a 2012, contra o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal por meio do Convênio 938/2004 (Siafi 533297), cujo objeto foi a “*execução de sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açai*”.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo e do Ministério Público (peças 160 a 162):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, prefeito no período de 2009 a 2012, (peça 89 a 102), contra o Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara (peça 24, Rel. Min. Ana Arraes).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas de Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva;

9.2. condená-lo ao recolhimento aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) das importâncias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir de cada uma das datas indicadas, abatendo-se, na oportunidade, o valor já ressarcido pelo município de Macapá/AP:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Natureza</i>
01/08/2007	371.750,03	D
26/09/2007	371.750,03	D
06/05/2009	185.875,01	D
13/05/2010	62.681,61	C

9.3. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo a seguir estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.8. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. remeter cópia deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE), instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), em desfavor dos Srs. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva e João Rodrigues Henrique Pimentel, ex-Prefeitos do Município de Macapá/AP, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à



Prefeitura Municipal por meio do Convênio 938/2004 (Siafi 533297, peça 1, p. 50-68). O objeto do mencionado convênio foi a execução de sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí daquela municipalidade.

3. *Os recursos federais foram repassados em seis parcelas, conforme tabela abaixo (peça 3, p. 173):*

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data
2007OB908632	58.992,00	1/8/2007
2007OB908632	312.758,03	1/8/2007
2007OB910734	371.750,03	26/9/2007
2009OB803267	91,94	6/5/2009
2009OB803267	93.898,00	6/5/2009
2009OB803270	91.885,07	6/5/2009
<i>Total</i>	<i>929.375,07</i>	

4. *O ajuste vigeu no período de 1/7/2004 a 30/6/2006 (peça 1, p. 64), sendo prorrogado até o dia 25/9/2009 (peça 1, p. 159) e previa a apresentação da prestação de contas até 25/11/2009, conforme Cláusula Terceira do Convênio 938/2004 (peça 1, p. 56).*

5. *Diante da omissão da prefeitura no sentido de apresentar a prestação de contas, em 12/4/2010 a Funasa notificou ao Prefeito de Macapá, Sr. Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva, a instauração de TCE (peça 1, p. 239).*

6. *Em resposta a essa notificação, a Prefeitura de Macapá, por meio do Ofício 0762/2010-GABI-PMM, de 19/5/2010, encaminhou o que seria a prestação de contas (peça 1, p. 269).*

7. *Consta dos autos, ainda, o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM (peça 2, p. 96-98), encaminhado em 27/5/2010 pelo Departamento de Obras da Prefeitura de Macapá à Funasa, solicitando 120 dias de prorrogação de prazo, em função de haver encontrado água imprópria para o consumo humano, o que demandaria aquisição de equipamento específico.*

8. *A Funasa, por sua vez, concedeu a solicitada prorrogação de 120 dias, conforme consta da Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010 (peça 2, p. 184).*

9. *Em 29/11/2010, a Funasa emitiu nova notificação à prefeitura em função da não apresentação da prestação de contas (peça 2, p. 210). Nessa notificação, a Funasa registrou que o prazo de 120 dias concedido havia expirado em 14/10/2010.*

10. *Encerradas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito, a Funasa, em seu Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 138-146), pugnou pela responsabilização dos Srs. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva e João Rodrigues Henrique Pimentel, prefeitos, respectivamente, nas gestões de 2001 a 2008 e 2009 a 2012.*

11. *A despeito da manifestação constante do Relatório de TCE elaborado pela Funasa, não se promoveu a citação do Sr. João Rodrigues Henrique Pimentel, à luz da análise realizada pelo Diretor da então Secex-AP (peça 7). Nessa manifestação, argumentou-se que não havia elementos suficientes para atribuir-lhe responsabilidade pelo dano apurado. A causa determinante da imprestabilidade da fração executada das obras teria sido o abandono e a descontinuidade da execução e essa situação somente haveria se consolidado após o término da gestão do referido ex-prefeito.*

12. *A instrução da então Secex-AP trouxe destaque, de forma expressa, que não existiam documentos capazes de comprovar que o abandono, a depredação e a consequente inutilização das estruturas tenham ocorrido durante sua administração. Pelo contrário, quando o gestor subsequente assumiu o cargo, teria recebido novas parcelas do convênio sem registrar qualquer óbice, irregularidade ou impossibilidade de continuidade das obras. Esse comportamento indicou, de maneira razoável, que a execução ainda se encontrava em condições aceitáveis naquele momento, não havendo sinais de interrupção prévia ou de prejuízo consumado. Dessa forma, não se identificou nexo de causalidade entre a conduta do Sr. João Rodrigues Henrique Pimentel e o dano apontado, motivo pelo qual se considerou inadequado imputar-lhe responsabilidade ou promover sua citação no âmbito desta Tomada de Contas Especial.*



13. Assim, no âmbito do TCU, foi promovida apenas a citação do Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva, prefeitos de Macapá/AP no período de 2009 a 2012 (peças 11 e 12).
14. Consta dos autos, em Aviso de Recebimento (AR) dos Correios (peça 13), a informação de que a comunicação ao Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva foi recusada. Portanto, a comunicação foi encaminhada em seu nome à Câmara dos Deputados em 23/10/2017, uma vez que exercia o mandato de Deputado Federal à época (peça 14).
15. Em 27/10/2017, o Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva, por meio de sua procuradora, requereu cópia integral dos presentes autos para apresentação de alegações de defesa (peça 15).
16. Não obstante, conforme consta de instrução da então Secex-AP (peça 21), o Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva “não compareceu mais ao processo, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, parágrafo 3º, da Lei 8.443/1992”.
17. Ante o exposto, o Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva foi condenado em débito e multa no âmbito do Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara (peça 24, Rel. Min. Ana Arraes), ora recorrido.
18. Após a decisão, o Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva interpôs recurso de reconsideração (peça 27), o qual foi conhecido, mas teve provimento negado, no mérito, por meio do Acórdão 11.544/2020-TCU-2ª Câmara (peça 48, Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes).
19. O recorrente apresentou Pedido de Reexame (peça 61). Contudo, o Tribunal, por meio do Acórdão 7.092/2023-TCU-2ª Câmara (peça 84, Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes), decidiu não conhecer o pedido, por entender que o recurso utilizado era inadequado para a situação, conforme estabelece o artigo 278, § 4º, do Regimento Interno do TCU.
20. Irresignado, em 7/8/2023, o recorrente interpôs recurso de revisão (peça 89). No exame de admissibilidade para esse recurso, a AudRecursos propôs não o conhecer (peça 105-107), por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU. A proposta foi acompanhada pelo MPTCU (peça 109).
21. Em 5/12/2023, o recorrente apresentou petição (peça 121-122), com pedido de vista para um estudo da pretensão da prescrição quinquenal, tendo em vista os Acórdãos 1268/2023-TCU-Plenário e 2368/2023-TCU-Plenário, solicitando a suspensão do julgamento dos autos até a definição final acerca da pretensão da prescrição que o TCU viria a adotar e do processo judicial 01000956-50.2017.4.01.3100 (Improbidade Administrativa), em tramite, na época, na 1ª Vara Federal do Estado do Amapá.
22. Em 13/8/2024, o recorrente apresentou nova petição (peça 131-139), alegando razões de fato e de direito para o conhecimento e provimento do recurso de revisão.
23. Analisando inicialmente o recurso de revisão, o Exmo. Relator Ministro Benjamin Zymler apresentou voto preliminar em 22/1/2025 (peça 149, p. 13), por meio do qual considerou:
57. **Nessa linha, confirmo não haver elemento novo, erro in judicando grosseiro, violação incontestada de norma jurídica ou erro de fato nos julgamentos então firmados apto a levar-me ao juízo de conhecimento do presente recurso.**
58. **Com base em todo o argumentado, inclusive adentrando em argumentos meritórios apresentados, formo convicção pela não existência da fumaça do bom direito necessária a prover o efeito suspensivo pleiteado e reitero meu convencimento acerca do não conhecimento do presente recurso.**
59. **A base documental e fática para sustentar o presente recurso de revisão já foi ordinariamente apresentada e teve objeto de exame revisional próprio (Acórdão 11.544/2020-2ª Câmara).** Revisitar, novamente, por completo, o acervo já escrutinado seria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, nos termos regimentais. (grifou-se)
24. Ocorre que, em 7/3/2025, o responsável acostou aos autos nova petição (peça 145) dando notícia da decisão do processo 01000956-50.2017.4.01.3100, que seria fato novo superveniente (peça 146).
25. Diante desses novos elementos o Exmo. Ministro Benjamin Zymler, proferiu voto complementar com as seguintes disposições (peça 148, p. 3):



8. No que se refere ao teor dessas razões para decidir, apesar de entender **já ter enfrentado boa parte da argumentação em meu voto antecessor**, de acordo com os requisitos regimentais, a mera **apresentação de sentença de absolvição** no âmbito de processo de improbidade **pode, sim, ser considerada fato novo para o conhecimento do recurso**.

9. Nessa linha, obedecendo o rito processualístico desta Casa, deve-se conhecer do presente recurso – como base nos (agora) novos elementos apresentados.

10. Como a unidade técnica ainda não enfrentou os **novéis argumentos em instrução própria**, os autos devem ser encaminhados à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) para instrução e, posteriormente, ao Ministério Público. (grifou-se)

26. Assim, o Tribunal prolatou o Acórdão 741/2025-TCU-Plenário; conheceu do recurso de revisão, nos termos do art. 53 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do Tribunal e encaminhou os autos para a AudRecursos para a avaliação meritória do recurso.

27. No presente momento processual, compete-nos examinar o presente recurso de revisão (peças 89-e102), bem como os elementos adicionais (peças 121-122 e 145-146) em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 741/2025-TCU-Plenário.

ADMISSIBILIDADE

28. Conforme narrado anteriormente, o presente recurso de revisão foi conhecido por intermédio do item 9.1 do Acórdão 741/2025-TCU-Plenário.

EXAME DE MÉRITO

29. Delimitação

29.1. Constitui objeto do presente exame, verificar:

30. a) preliminarmente, a ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

31. b) responsabilidade do recorrente por suposto abandono da obra;
c) necessidade de individualização da responsabilidade entre os gestores;
d) suficiência da documentação para comprovar a execução da obra;
e) existência ou não de dolo ou prática de ato ilícito pelo recorrente na execução do convênio;

f) relevância da ação civil de improbidade administrativa para o julgamento das contas;

g) influência dos atrasos da Funasa na responsabilidade pela execução do convênio;

h) possibilidade de aprovação das contas com ressalva à luz de precedentes do TCU;

i) possibilidade de afastamento da multa aplicada; e

j) concessão de efeito suspensivo ao acórdão com base no art. 300 do CPC.

32. **Da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 89, p. 4-15)**

32.1. A análise da prescrição foi realizada inicialmente, em 23/3/2021, pela então Serur (peça 65). Essa análise fundamentou-se nos critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e na Lei 9.873/1999, uma vez que a Resolução TCU 344/2022 ainda não havia sido publicada.

32.2. A análise da então Serur foi adotada para o Relatório para o Acórdão 7.092/2023-TCU-2ª Câmara, (Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes - peça 86), o qual não conheceu o recurso de reconsideração anteriormente interposto (peça 61).

32.3. No presente momento processual, o recorrente defende que a pretensão punitiva e ressarcitória do TCU estaria atingida pela prescrição quinquenal, à luz do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 636.886 e da disciplina introduzida pela Resolução-TCU 344/2022 (peça 89, p. 10-15). Para fundamentar essa tese, apresenta os seguintes argumentos:

33. a) a ocorrência do dano (data da omissão da prestação de contas) teria ocorrido em 25/11/2009 (peça 89, p. 7);

34. b) a Funasa teria notificado a Prefeitura sobre a referida omissão em 1/12/2009 (peça 89, p. 7);

35. c) a Prefeitura teria pedido prorrogação para a prestação das contas, com prazo de 120 dias, à Funasa (peça 89, p. 8);



36. d) diante da decisão que teria concedido a prorrogação do prazo para prestar contas, a Prefeitura teria encaminhado para a Funasa o que seria a prestação de contas final dos recursos recebidos, por meio do Ofício 762/2010-GABI/PMM com (peça 89, p. 8);

37. e) o processo de TCE teria sido encaminhado ao Tribunal de Contas da União e atuado em 19/7/2016 (peça 89, p. 10);

38. f) o recorrente teria sido citado em 27/10/2017, após o transcurso de sete anos e oito meses da ocorrência do dano (peça 89, p. 10);

39. g) segundo a orientação do Supremo Tribunal Federal no RE 636886, teria ocorrido a prescrição quinquenal, cujo efeito deveria ensejar a absolvição sumária do recorrente, com o arquivamento do processo em relação a sua pessoa (peça 89, p. 10);

40. h) a decisão da Suprema Corte teria sido proferida em sede de repercussão geral, que por força dos artigos 927, 1.030 e 1042 do CPC/2015, teria eficácia vinculante (peça 89, p. 11);

41. i) essa teria sido a conclusão do TCU ao julgar o recurso de revisão – processo TC 022.429/2012-3, Acórdão 2458/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital Do Rêgo) (peça 89, p. 11);

42. j) com o advento da nova Resolução TCU 344/2022, nos termos de seu Art. 4º, inciso I, o processo estaria prescrito (peça 89, p. 12-13);

43. k) considerando que as contas deveriam ter sido prestadas em 25/9/2009 e que o fundamento para a instauração da TCE foi a omissão no dever de prestar contas, conforme Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98, este seria o marco temporal para contagem da prescrição (peça 89, p. 13-14);

44. l) portanto, já haveria transcorrido treze anos e onze meses. Logo, o processo teria sido atingido pela prescrição, nos termos da Resolução TCU 344/2022 (peça 89, p. 14); e

45. m) o Recorrente teria sido considerado revel (peça 89, p. 9).

46. Análise:

46.1. É pertinente o argumento de que o STF teria firmado entendimento que a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU seria de cinco anos. Com efeito, esse entendimento foi internalizado na Corte de Contas por meio da Resolução TCU 344/2022.

46.2. Quanto à data alegada da notificação da Funasa à Prefeitura, a qual teria tratado sobre a omissão da prestação de contas, verifica-se que se trata da Notificação 009/2009/GAB/CONVENIOS/COREAP, de 1/12/2009 (peça 1, p. 211-213), por meio da qual informa que o convênio 0938/04, havia expirado em 25/9/2009 e o prazo de prestar contas havia encerrado em 25/11/2009, motivo pelo qual solicitou a prestação de contas final, no prazo de trinta dias.

46.3. Portanto, procede o argumento de que o **marco inicial para contagem de prazo para a prescrição seria 25/11/2009**, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022.

46.4. A partir daí, ocorreram atos processuais de relevância para a análise da prescrição.

46.5. Em virtude da mencionada notificação, a Prefeitura de Macapá encaminhou à Funasa, por meio do Ofício 0762/2010-GABI-PMM, de 19/5/2010, o que chamou de prestação de contas final (peça 1, p. 269).

46.6. Ocorre que, na documentação encaminhada, consta Relatório de Execução Físico-Financeira onde há informação de que a execução física seria de 95,64% (peça 1, p. 273). Portanto, é possível concluir que a obra não ainda estava totalmente executada.

46.7. Por meio do Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, de 27/5/2010 (peça 2, p. 96-98), a Prefeitura, por meio do Departamento de Obras, informou ao Coordenador Regional da FUNASA/CORE-AP que havia sido realizada visita para avaliação técnica parcial na obra no dia 24/5/2010. Conforme “Laudo de Análise de Água” feito pela Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), a água do poço seria imprópria para o consumo. Por esse fato, seria necessária a implantação de sistema de tratamento de água. Portanto, solicitou prorrogação de 120 (cento e vinte) dias, a contar da anuência pela Funasa”.

46.8. Por sua vez, a Funasa respondeu formalmente à Prefeitura, por meio do Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010 (peça 2, p. 184), concedendo a solicitada dilação de



prazo, mas requereu a prestação de contas ou recolhimento do valor constante de Guia de Recolhimento da União (GRU), anexada ao documento.

46.9. Ocorre que esse prazo venceu em 14/10/2010 sem que a Prefeitura prestasse novas informações. Por essa razão, foi emitida a Notificação 03/NUCLEO TCE/GAB/FUNASA-AP, de 29/11/2010 (peça 2, p. 210), para apresentação de defesa ou recolhimento dos valores do débito calculado.

46.10. Não constam dos autos evidências de que nova prestação de contas tenha sido apresentada. Assim, a Funasa emitiu o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 (peça 2, p. 268-274).

46.11. Assim, em que pese o termo inicial para contagem de prazo ser o dia 21/11/2009, a Resolução TCU 344/2022 trouxe hipóteses tratando sobre a interrupção da mesma. Nos termos do art. 5º da Resolução, a prescrição se interrompe: I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital; II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato; III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; ou IV - pela decisão condenatória recorrível.

46.12. Ainda, por força dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, a prescrição pode se interromper mais de uma vez, por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo. Se interrompida, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

46.13. Portanto, configuram marcos interruptivos, conforme Resolução TCU 344/2022, art. 5º, II:

- 47. a) Notificação 03/NUCLEO TCE/GAB/FUNASA-AP, de 29/11/2010 (peça 2, p. 210); e
- 48. b) Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98, de 31/5/2011 (peça 2, p. 268-274)

48.1. Além desses documentos, também constam dos autos Parecer Técnico nº 002/2014-DIESP/AP, de 18/2/2014 (peça 2, p. 298-300), também configurado marco interruptivo (Res. TCU 344/2022, art. 5º, II)

48.2. Uma vez que o processo de TCE teria sido encaminhado ao Tribunal de Contas da União e atuado em 19/7/2016 (peça 1), bem como da citação regular ao recorrente em 27/10/2017 (conforme o próprio recorrente informa haver tido ciência do conteúdo da peça 14), tem-se mais dois marcos interruptivos (Res. TCU 344/2022, art. 5º, II e I, respectivamente, e Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário, rel. Ministro Jhonatan de Jesus).

48.3. Após a citação, tem-se a Instrução da então Secex/AP, de 29/8/2018, novo marco interruptivo nos termos da TCU 344/2022, art. 5º, II, e do Acórdão 1.364/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira (peça 21-22);

48.4. Por fim, o Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes – peça 24), ora recorrido, foi prolatado em 13/8/2019.

48.5. Constata-se que, entre o marco inicial da contagem de prazo para prescrição, até a prolação do Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara, ocorreram sucessivos marcos interruptivos, todos com interregno inferior a três anos entre si. Assim, verifica-se que o prazo de cinco anos da prescrição principal (Res. TCU 344/2022, art. 2º), bem como de três anos da prescrição intercorrente (Res. TCU 344/2022, art. 8º, caput e §§ 1º e 2º), não foram extrapolados. Portanto, nos termos na Resolução TCU 344/2022, **não incidiram as prescrições principal ou intercorrente no presente processo.**

48.6. Por fim, quanto ao argumento de que o recorrente teria sido considerado revel, com efeito, o voto e o relatório do acórdão ora recorrido indicam expressamente sua revelia (peça 25, p. 2, peça 26, p. 3). Porém, não se vislumbra impacto dessa revelia na apuração da incidência, ou não, da prescrição.

49. **Da responsabilidade do recorrente por suposto abandono da obra**

49.1. O recorrente afirma que não poderia ser responsabilizado por abandono da obra, pois deixou o cargo antes das inspeções que apontaram pendências na execução. Para defender essa tese, o recorrente alega que:



a) foi prefeito do Município de Macapá no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012 (peça 89, p. 15);

b) pareceres técnicos elaborados somente no ano de 2014, após dois anos do término da sua gestão, bem com um relatório final do ano de 2016, teriam aduzido que não foram executados o valor de R\$ 354.015,92. Contudo, este valor não teria sido recebido na sua gestão. Logo, não se poderia culpá-lo por abandono da obra, tendo em vista que os pareceres técnicos de 2014 e o relatório final de 2016 apontariam a não execução de R\$ 354.015,92. Não subsistiria, portanto, a acusação de abandono de obra. A inspeção que fundamenta que a irregularidade teria ocorrido apenas em 2014, dois anos após o término do mandato. Em contraste, o Relatório de Fiscalização de 2009 (peça 89, p. 29) comprovaria que a obra estava intacta e com operários em atividade durante o período de gestão, o que afastaria a responsabilidade do gestor (peça 89, p. 29);

c) o Relatório de Auditoria 470/2016 teria apontado a não consecução dos objetivos pactuados fundamentando essa informação em pareceres técnicos e financeiros da Funasa elaborados no ano de 2014, que entre outras irregularidades teriam constatado a não aquisição de uma ETA compacta pressurizada de 100 m³/h, que importava no valor de R\$ 354.015,92. Porém, o repasse recebido na sua gestão teria sido de apenas de R\$ 185.875,01. Logo, a gestão anterior que recebeu o maior montante dos valores é que deveria ser responsabilizada pela não aquisição do equipamento e não a sua (peça 131, p. 8-9);

d) o valor dos repasses realizados na gestão do ex-prefeito Roberto Góes teria devidamente utilizado na execução convênio, conforme comprovariam as notas fiscais 000058 e 000065, emitidas pela Valcon Construções e Comércio Ltda, juntada aos autos;

e) o ente Municipal na época da sua gestão teria efetivado a devolução de R\$ 62.681,61 para a Funasa, portanto, o recorrente teria utilizado apenas o valor de R\$123.193,40 na execução do convênio em sua gestão, não havendo recurso financeiro suficiente para aquisição do equipamento (peça 131, p. 8-9);

f) o sistema de tratamento de água do Loteamento Açaí não teria sido inaugurado em virtude de a água apresentar-se imprópria para consumo, porque naquela região haveria a incidência de ferro e manganês no subsolo, consoante pareceres técnicos de execução física emitidos pela Caesa (peça 131, p. 9);

g) o recorrente não teria medido esforços na tentativa de solucionar o problema de qualidade da água, inclusive adquirindo equipamento necessário para tratamento da água, porém seu sucessor Prefeito Clécio Luís não teria dado continuidade ao trabalho realizado, o que teria culminado na inoperância do sistema de abastecimento e deixando o local abandonado, sem o devido cuidado com a coisa pública (peça 131, p. 11);

h) a vistoria realizada pela Funasa realizada in loco no ano de 2014, ou seja, somente dois anos após o término da gestão do Recorrente, deixaria claro que a falta de zelo de seu sucessor, o que teria gerado a deterioração da obra. (peça 131, p. 10);

i) o recorrente teria deixado o mandato de Prefeito de Macapá/AP no ano 2013, não tendo mais qualquer gestão sobre a coisa pública municipal a partir de então (peça 89, p. 29-30).

Análise:

49.2. Em primeiro lugar, cabe destacar que o recorrente não foi condenado simplesmente por abandonar a obra. Ele foi condenado por não haver demonstrado o regular atingimento dos objetivos do convênio, financiados com recursos públicos federais. Mesmo a prefeitura tendo gastado os R\$ 870.383,07 de recursos federais, grande parte gastos antes da gestão do recorrente, ele jamais apresentou evidência de que o sistema de abastecimento de água, objeto do convênio, tenha funcionado.

49.3. Observe-se que os Acórdãos 3.336/2011-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), 852/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), Acórdão 2835/2016-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler), 11.284-TCU/2020-1ª Câmara e 5.942/2024-TCU-2ª Câmara (ambos de Rel. Min. Marcos Bemquerer), são claros quando consideram que, na hipótese de execução parcial da



obra, que resulte em falta de funcionalidade, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste.

49.4. *As razões pelas quais esse sistema de abastecimento de água não funcionou elucidam a sua responsabilização.*

49.5. *Nesse sentido, cabe destacar que era prevista no Plano de Trabalho do convênio, no item 10 do Cronograma de Execução e Plano de Aplicação, a execução de uma estação de tratamento de água (ETA), descrita como “Tratamento: Aerador de Bandeja e ETA 100m³” (peça 1, p. 12).*

49.6. *Ademais, conforme já comentado no histórico dessa instrução, consta dos autos o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, de 27/10/2010 (peça 2, p. 96), emitido pelo Departamento de Obras a Prefeitura de Macapá à Funasa, informando que:*

*Em visita realizada no dia 24 de Maio de 2010 na Captação da Obra (...) foi realizada Avaliação Técnica Parcial (...) Conforme Laudo de Análise de Água feita pela Companhia de Água e Esgoto do Amapá - CAESA, detectou-se que a água do poço estava imprópria para o consumo, com teor de ferro de 3,26 mg/l Fe, superior ao limite máximo permitido pela portaria 518/2004 - Ministério da Saúde, e que **por este fato será necessário a Implantação de Sistema de Tratamento de água**, que além da remoção de ferro fará a correção dos demais parâmetros que se encontram acima do permitido na referida portaria.*

Tal fato encontra-se detalhado no Ofício nº 1864/2008-GAB/PMM, em anexo, e tais pendências não foram solucionadas a contento devidas várias dificuldades ocorridas neste período: mudança da Gestão Administrativa da Prefeitura, dificuldade em contactar com a empresa fornecedora do equipamento para tratamento da água do poço pois a mesma localiza-se em outro estado e demora no envio pela referida empresa do custo final do equipamento a ser adquirido.

Diante do exposto, a Prefeitura Municipal de Macapá na condição de Contratante, reitera o teor do Ofício 1864-GAB/PMM, assumindo o compromisso de executar todos os serviços necessários para o fiel cumprimento do objeto pactuado, correndo as suas custas as despesas referentes à conclusão dos serviços prevista para 120 (cento e vinte) dias, a contar da anuência pela FUNASA. (grifou-se)

49.7. *Como se vê, o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM fundamenta-se no laudo da geóloga Maria Eleonora emitido em abril de 2008, a qual ressaltou que ainda estavam sendo realizadas as análises de vazão do Poço 01 e da qualidade físico-química da água subterrânea para que fosse feita uma conclusão final sobre o Projeto (peça 2, p. 138).*

49.8. *Em dezembro de 2008, a CAESA, por meio do resultado analítico RE 149/208, concluiu que a água se encontrava imprópria para consumo humano, sendo que o sabor e odor estavam fora dos parâmetros exigidos pela Portaria 518/2004.*

49.9. *A Funasa, em 9/6/2010, concedeu prorrogação de 120 dias de prazo para prestar contas, conforme consta da Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010 (peça 2, p. 184), em virtude da solicitação do prazo encaminhada pela Prefeitura à Funasa por meio do Ofício 004/2010 (peça 2, p. 96-98).*

49.10. *Em 29/11/2010, a Funasa emitiu nova notificação à prefeitura informando a instauração de TCE em função da não apresentação da prestação de contas (peça 2, p. 210). Nessa notificação, a Funasa registrou que o prazo de 120 dias concedido havia **expirado em 14/10/2010**, sem a apresentação da prestação de contas.*

49.11. *Na sua petição de 13/8/2024 (peça 131, p. 11), o recorrente alega “que não mediu esforços na tentativa de solucionar o problema de qualidade da água, inclusive adquirindo equipamento necessário para tratamento da água”. **Não obstante, não foi apresentado nenhum comprovante que sustente essa alegação.***

49.12. *Ademais, destaque-se contradição evidente nos argumentos do recorrente. Ao mesmo tempo em que ele alega que adquiriu o equipamento (peça 131, p. 11), também afirma que não havia recursos financeiro suficiente para aquisição do equipamento (peça 131, p. 8-9).*

49.13. *Como visto, no caso específico da obra, foi constatada a inadequação da água captada para consumo humano. Logo, pode-se afirmar que, no presente caso, a ausência da ETA e do equipamento para tratamento da água inviabilizaria todo o empreendimento.*

49.14. *Ora, conforme o próprio recorrente informa, ele ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 1º/1/2009 à 31/12/2012 (peça 89, p. 15). **Portanto, é possível afirmar que à época da sua gestão, as***



informações sobre a qualidade da água, bem como a necessidade de aquisição de equipamento para tratá-la já lhe eram disponíveis.

49.15. *Mesmo sabendo da necessidade da ETA e da aquisição de equipamento, o recorrente não demonstrou, em nenhum momento nestes autos, elementos comprobatórios de sua aquisição.*

49.16. *Ante o exposto, propor-se-á não merece prosperar a tese de que o recorrente não poderia ser responsabilizado por abandono da obra, por ter deixado o cargo de prefeito antes das inspeções que apontaram pendências na execução.*

50. ***Da necessidade de individualização da responsabilidade entre os gestores***

50.1. *O recorrente sustenta que deveria responder apenas pelos recursos que efetivamente recebeu e administrou, e não pela totalidade do convênio. Para defender essa tese, o recorrente apresenta os seguintes argumentos:*

a) o recorrente foi prefeito do Município de Macapá no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012 (peça 89, p. 15);

b) seria uma questão de injustiça a condenação do Recorrente por dano ao erário, imputando uma etapa na execução de valores não repassados em sua gestão. As ordens bancárias com informações de datas e valores recebidos por cada gestor demonstrariam que parte dos recursos não teria sido recebida, gerida ou utilizada na gestão do recorrente (peça 89, p. 28-29); e

c) o montante sob sua responsabilidade seria de apenas R\$ 185.875,01, mas a condenação não teria levado em consideração, atribuindo-lhe o débito pela totalidade dos recursos repassados. Logo, cada um dos ex-gestores deveria ser responsabilizado na medida de sua culpabilidade (peça 89, p. 29-30).

Análise:

50.2. *Preliminarmente, cabe destacar entendimento do TCU consubstanciado por meio do Acórdão 528/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), no sentido de que não cabe a imputação de débito ao prefeito antecessor, em razão da inexecução parcial do objeto do convênio, quando demonstrado que adotou medidas necessárias para que o prefeito sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento, em observância ao princípio da continuidade administrativa.*

50.3. *Considerando isto, não há evidências nos autos que os recursos do convênio tenham sido desviados antes que o ora recorrente assumisse o cargo de Prefeito de Macapá:*

50.4. *Ademais, o caso já foi tratado no âmbito do despacho do Diretor da Secex-AP (peça 7, p. 1):*

3. *Assim, em que pese os recursos tenham sido administrados em parte pelo Sr. João Henrique Rodrigues Pimentel e pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva, não se pode dizer que a imprestabilidade decorreu por parte de cada um dos responsáveis, na mesma proporção dos recursos recebidos. De acordo com o parecer supracitado, as obras não atingiram a finalidade a que se destinavam e foram abandonadas, ocasionando a imprestabilidade da fração executada. Assim, deve ser glosada a totalidade dos recursos repassados.*

4. *Considerando ser o abandono e a falta de continuidade das obras a causa da imprestabilidade da parcela executada, entende-se que o Sr. João Henrique Rodrigues Pimentel não pode ser responsabilizado pelos recursos que administrou, pois sua conduta não deu causa a irregularidade em comento. Isto por que não há, nos autos, documentos hábeis a comprovar que foi em sua gestão o abandono da obra. (grifou-se)*

50.5. *Verifica-se que o cerne da questão reside em identificar quem tenha dado causa à irregularidade. Mesmo que o recorrente não tenha gerido todos os recursos federais disponíveis, conforme já analisado anteriormente, ele não apresentou evidência de que adquiriu o equipamento para tratamento da água de forma a fazer com que o sistema de abastecimento de água funcionasse. Com isso, os objetivos do convênio não foram alcançados.*

50.6. *Portanto, propor-se-á não acatar a tese de que o recorrente deveria responder apenas pelos recursos que efetivamente recebeu e administrou.*

51. ***Da suficiência da documentação para comprovar a execução da obra***



51.1. O recorrente afirma que as notas fiscais, os boletins de medição e o relatório fotográfico comprovariam a correta aplicação dos recursos e a execução da obra durante sua gestão. Para defender essa tese, o recorrente apresenta os seguintes argumentos:

a) as notas fiscais comprovariam que os valores repassados na gestão do Recorrente teriam sido aplicados na execução do Convênio 938/2004 (peça 89, p. 19-20);

b) as provas acostadas nos autos, constantes de relatório fotográfico da Divisão de Fiscalização da Execução da Obra na gestão do recorrente, constantes da prestação de contas apresentada, refutariam o pronunciamento de subunidade do TCU no sentido de que **“4.1 que o Recorrente recebeu três parcelas do Convênio e, em momento algum alegou que as obras estavam em estado de abandono ou, impossibilidade de continuar com a execução(...)”** (peça 89, p. 20, grifos no original);

c) o relatório fotográfico feito no ano de 2009 provaria que a obra estava em execução, uma vez que há o registro, em nota de rodapé, do Boletim de Medição e da nota fiscal emitida pela empresa que teria executado os serviços. Isso demonstraria que os valores recebidos foram aplicados corretamente pelo Recorrente na época de sua gestão (Peça 89, p. 24);

d) as fotos da obra em execução na gestão do recorrente, bem como os demais documentos apresentados, comprovariam sua boa fé (peça 89, p. 20);

e) as notas fiscais do exercício de 2009, referentes a serviços que foram realizados durante a sua gestão, comprovaria que os serviços e valores teriam sido aplicados na obra (peça 89, p. 24);

f) logo, a conclusão da Funasa “uma das relevantes etapas do respectivo sistema; a aquisição e assentamento de uma ETA compacta de 100 m3/h, importando o valor de R\$ 354.015,92 (...) não foi executada, pois posto em relatório do acórdão 7132/2019-TCU” seria um contra senso.

Análise:

51.2. A jurisprudência consolidada do TCU, especialmente em matéria de convênios e obras de engenharia, estabelece que a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos exige a combinação de comprovação documental da despesa (notas fiscais, ordens bancárias, contratos) com a comprovação da execução física do objeto (boletins de medição, relatórios técnicos, laudos de engenharia e inspeções in loco) e o **atendimento aos objetivos do convênio**.

51.3. Em outras palavras, mesmo que haja documentação comprobatória de execução de parcelas relevantes da obra, ao não se demonstrar o atendimento dos objetivos do convênio, o TCU pode considerar irregular sua execução, com a eventual cominação de débito e multa ao responsável de tenha dado causa a situação identificada.

51.4. Conforme analisado anteriormente, a responsabilidade do recorrente decorre da não comprovação da execução da Estação de Tratamento de Água (ETA) e da aquisição de equipamentos necessários para o tratamento da água captada, enquanto gestor do convênio.

51.5. Assim, embora existam registros de execução parcial da obra, não há comprovação de que a ETA tenha sido concluída ou que os equipamentos necessários tenham sido adquiridos, o que comprometeu a funcionalidade do empreendimento e, conseqüentemente, o alcance do objetivo do convênio. Posto em outras palavras, as fotos evidenciam a execução de obra, mas não são suficientes para comprovar que toda a obra foi realizada. No mesmo sentido a apresentação de notas fiscais.

51.6. Ainda, a água captada foi considerada imprópria para consumo humano, conforme laudos técnicos emitidos em 2008, e que a instalação de um sistema de tratamento de água era indispensável para viabilizar o uso da estrutura. Apesar disso, o recorrente não apresentou documentos comprobatórios, como notas fiscais ou registros fotográficos, que evidenciem a aquisição do equipamento ou a conclusão da ETA durante sua gestão.

51.7. Diante desses fatos, propor-se-á não acatar a tese do recorrente de que notas fiscais, boletins de medição e relatório fotográfico comprovariam a correta aplicação dos recursos e a execução da obra durante sua gestão.

52. **Da existência ou não de dolo ou prática de ato ilícito pelo recorrente na execução do convênio**



52.1. O recorrente afirma que, em nenhum momento, teria praticado ato ilícito ou doloso na gestão dos recursos do convênio. Para defender essa tese, o recorrente apresenta os seguintes argumentos:

a) o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 teria trazido, em sua conclusão, que a responsabilidade do recorrente seria tão somente quanto ao dever de prestar contas do convênio. Assim, teria deixado claro que o recorrente não teria praticado qualquer ato ilícito, mas que teria tido cuidado com a coisa pública (peça 89, p. 15-17);

b) as notas fiscais apresentadas comprovariam que os valores do Convênio 398/2004 recebidos na gestão do recorrente teriam sido todos aplicados na Obra. Isso afastaria qualquer prática ilegal (peça 89, p. 18); e

c) a documentação constante dos autos (notas fiscais e relatório fotográfico) comprovaria a utilização dos valores aplicados na execução do Convênio na gestão do recorrente, pois demonstraria a prestação de serviços e seria claro indicador da completa ausência de dolo ou qualquer conduta ilícita por parte do recorrente (peça 89, p. 27).

Análise:

52.2. Cumpre inicialmente destacar que relatórios de órgãos ou entidades repassadoras, bem como pareceres técnicos ou administrativos, não vinculam o juízo desta Corte de Contas, constituindo apenas elementos probatórios a serem sopesados no conjunto da instrução. Assim, ainda que o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 não eventualmente tivesse expressamente imputado ao recorrente a prática de atos ilícitos e registre percepção favorável quanto ao seu “cuidado” com a coisa pública, tais elementos não afastam, por si sós, a possibilidade de o Tribunal reconhecer a existência de irregularidades na execução do convênio, nem de imputar responsabilidade por falhas de gestão ou omissões relevantes. A boa-fé subjetiva ou a avaliação positiva consignada em relatório administrativo são circunstâncias que podem ser consideradas para fins de dosimetria das sanções, mas não excluem o dever objetivo do gestor de assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme entendimento do TCU.

52.3. Sob outro prisma, as alegações no sentido de que o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 teria registro no sentido de que a responsabilidade do recorrente seria tão somente quanto ao dever de prestar contas do convênio e de que ele não teria praticado qualquer ato ilícito, mas que teria tido cuidado com a coisa pública, não condizem com a conclusão do relatório (peça 2, p. 274):

9. Na opinião deste Tomador de Contas Especial, **os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da execução parcial do objeto pactuado**, o que motivou a instauração do Processo de Tomadas de Contas Especial, conforme alínea “a”, do Inciso 2 do artigo 38, da IN-01/97.

(...)

11 Com relação à atribuição de responsabilidade, entendo que esta deve ser imputada aos Srs. João Henrique Rodrigues Pimentel, Prefeito na gestão 2001/2004 e **Antonio Roberto Rodrigues Góes da Silva, Prefeito na gestão 2009 e 2012, uma vez que ambos foram gestores do Convênio que realizou as despesas com os recursos federais.**

(...)

VIII - CONCLUSÃO

13. Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constantes deste Processo, entende este Tomador de Contas que o dano ao Erário apurado foi de R\$ 929.375,07, cujo valor atualizado até 24/11/2010 é de 1.452.367,16, sob a responsabilidade dos senhores **JOÃO HENRIQUE RODRIGUES PIMENTEL**, ex Prefeito do município de Macapá e **ANTONIO ROBERTO RODRIGUES GOES DA SILVA**, atual gestor do referido município. (grifou-se)

52.4. No que diz respeito à alegação de que as notas fiscais comprovariam a aplicação integral dos recursos recebidos na obra, bem como em relação à documentação fotográfica e aos relatórios de fiscalização produzidos durante a gestão do recorrente, conforme analisado nessa instrução, apesar de evidenciar execução da obra, não é capaz de demonstrar que foi totalmente executada a estação de tratamento de água (ETA), originalmente prevista. É razoável afirmar que a ausência de execução



total da ETA e de aquisição do equipamento para tratamento da água, conforme já comentado anteriormente, inviabilizou o atingimento dos objetivos do convênio.

52.5. *Assim, a conduta do recorrente configurou culpa por negligência. Isto porque o gestor agiu com descuido ou falta de atenção ao deixar de adquirir o equipamento necessário, mesmo sabendo da sua importância para o funcionamento adequado do sistema de abastecimento de água, pois, desde 2008 havia laudos indicando a inadequabilidade da água para consumo humano.*

52.6. *Tendo isso em vista, a responsabilidade do gestor público deve ser analisada à luz dos princípios da legalidade, eficiência e moralidade. A omissão em adquirir o equipamento essencial pode ser considerada uma violação desses princípios, especialmente se comprometer a finalidade do convênio e a saúde pública.*

52.7. *Ou seja, tendo em vista os elementos constantes dos presentes autos, considerando que não foram apresentados documentos que comprovem a aquisição de equipamento para tratamento da água, é razoável afirmar que ele agiu de forma negligente, configurando, assim, sua culpabilidade.*

52.8. *Assim, nos termos da jurisprudência do TCU, conforme visto anteriormente, pode-se afirmar que, mesmo havendo execução parcial da obra, a falta de funcionalidade, configurou prejuízo aos cofres públicos em valor é igual ao valor total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste.*

52.9. *No âmbito do TCU, conforme se depreende dos Acórdãos 243/2010-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 7.936/2018-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman), 8.987/2018-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 13.732/2019-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), para citar alguns, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente.*

52.10. *A demonstração da boa-fé objetiva, por sua vez, é avaliada frente a conduta esperada de um gestor médio, diligente (Acórdão 8.780/2017-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas).*

52.11. *Conforme já mencionado, o recorrente ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 1º/1/2009 à 31/12/2012 (peça 89, p. 15). É possível afirmar que à época da sua gestão, as informações sobre a qualidade da água, bem como a necessidade de aquisição de equipamento para tratá-la já lhe eram disponíveis.*

52.12. *Mesmo sabendo da necessidade da ETA e da aquisição de equipamento, o recorrente não demonstrou, em nenhum momento nestes autos, elementos comprobatórios de sua aquisição, tampouco demonstrou a impossibilidade de aquisição da ETA compacta pressurizada de 100 M³/h, que importava no valor de R\$ 354.015,92, fazendo com que a água ficasse imprópria para o consumo devido ao grande teor de ferro.*

52.13. *Assim, é razoável afirmar que a conduta do recorrente configura, com base nos documentos constantes dos autos, não condiz com a atuação de um gestor diligente. Portanto, é suficiente para afastar a boa-fé objetiva, configurando culpa por negligência, ensejando apenação junto ao TCU.*

52.14. *Diante desse quadro, o conjunto dos argumentos apresentados é insuficiente para afastar sua responsabilização, pois o fato de ele haver praticado ou não ato doloso na gestão dos recursos do convênio não é exigível para fins de aplicação de sanção pelo TCU, bastando a ocorrência de culpa.*

53. ***Da relevância da ação civil de improbidade administrativa para o julgamento das contas***

53.1. *Por meio do seu recurso de peça 89, o recorrente informou sobre a existência de ação civil de improbidade administrativa tratando do mesmo caso (peça 89, p. 18-19). Após os trâmites legais, o recorrente teria apresentado a sua manifestação à Justiça. Assim, o processo estava em curso no Juízo da 1ª Vara Federal Cível da SSJ de Macapá-Amapá. (peça 89, p. 19).*

53.2. *Ele sustentava que a ação em trâmite não deveria influenciar negativamente o julgamento perante o TCU. Isto porque, na data em que ele teria interposto o recurso junto à Justiça. Portanto, o processo no judiciário ainda estava sem conclusão.*



53.3. Porém, posteriormente, em 13/8/2024, o recorrente apresentou petição (peça 145), informando como fato superveniente sentença judicial no âmbito daquela ação civil de improbidade administrativa, proferida no dia 21/02/2025, com trânsito em julgado.

53.4. Destaca que o julgamento teria sido pela improcedência do pedido formulado pela Funasa e pelo Ministério Público Federal, o qual imputavam ao recorrente a prática de ato de improbidade administrativa por não execução do convênio e por má gestão dos recursos públicos (peça 145, p. 2).

53.5. Com isso, solicita o recebimento e devida apreciação dos fatos e documentos juntados na petição para conhecimento da existência do fato superveniente referentes a sentença.

Análise:

53.6. Na decisão judicial acostada aos autos, conforme registrado em seu dispositivo, foram julgados improcedentes os pedidos, ficando o processo extinto com resolução do mérito (peça 146, p. 15).

53.7. Para chegar a essa conclusão, o Exmo. Juiz da 1ª Vara Federal Cível da SJAP considerou o seguinte (peça 146, p. 14):

Primeiramente, é notório que o referido Parecer data de 18/2/2014, de modo que **é impossível estabelecer-se nexos causal entre a conduta do réu**, de movimentações financeiras realizadas em maio de 2009 nas contas vinculadas ao Convênio nº 938/2004, e o **estado de abandono da obra constatado quase cinco anos depois**. Vale anotar que o mandato do réu se encerrou em 31/12/2012, sendo que, curiosamente, nenhum gestor municipal anterior ou posterior ao requerido é litisconsorte passivo na presente ação de improbidade administrativa

Ademais, o Parecer Técnico nº 002/2014 – DIESP/AP aponta textualmente como principal vício do Sistema de Abastecimento de Água do Loteamento Açaí, ao lado da ausência de limpeza da obra, que “uma das relevantes etapas do respectivo sistema; a **Aquisição e Assentamento de uma ETA Compacta Pressurizada de 100 m³/h**, importando o valor de R\$ 354.015,92 (trezentos e cinquenta e quatro mil, quinze reais e noventa e dois centavos), **não foi executada**”.

Ora, como é possível que a conduta do réu, consistente em movimentar o valor total de R\$ 185.874,01 (cento e oitenta e cinco mil, oitocentos e setenta e quatro reais e um centavo) das contas da Prefeitura, poderia ter gerado prejuízo ao erário referente à ausência de compra de um equipamento avaliado pelo Parecer Técnico em R\$ 354.015,92 (trezentos e cinquenta e quatro mil, quinze reais e noventa e dois centavos)?

Com as pertinentes vênias de estilo, não há sentido nessa pretensão acusatória. (grifou-se)

53.8. Do texto acima, pode-se concluir o seguinte. Primeiro, que o nexo de causalidade inexistente considerado pelo Exmo. Juiz foi entre as **movimentações financeiras** ocorridas no âmbito do convênio até maio de 2009 e o **abandono da obra**.

53.9. Nesse caso, observe-se que o nexo de causalidade que ensejou a apenação do recorrente no âmbito do TCU foi:

o responsável agiu de forma determinante para a ocorrência da irregularidade detectada, pois cabia a ele **verificar a boa condução dos termos acertados no convênio**, e ao ilidir-se de tal fato permitiu que **o dano ao erário federal e à comunidade do Bairro Açaí fosse perpetrado**, pois caso houvesse por parte dele um maior zelo na condução do Convênio n. 938/2004 - Funasa, o sistema de abastecimento de água estaria funcionando e a irregularidade não teria ocorrido. (grifou-se)

53.10. Observa-se, claramente, que se trata de duas relações de causa efeito distintas. No nexo de causalidade no âmbito do TCU, o recorrente, mesmo sabendo que era necessário a aquisição de equipamento para tratamento da água para fins de atingir os objetivos do convênio, não demonstrou o haver adquirido.

53.11. Na relação observada pelo judiciário, não há ligação entre as **movimentações financeiras de 2009** e o abandono da obra. Contudo destaque-se que a prefeitura manteve diálogo com a Funasa sobre a qualidade da água e a necessidade de aquisição de equipamento para resolver esse problema **apenas em 2010** (Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, de 27/10/2010 - peça 2, p. 96). Logo, nos termos estritos da decisão, essa relação não poderia existir mesmo.

53.12. Segundo, sobre a inexecução da ETA, bem como da aquisição do equipamento para o tratamento da água visando torná-la adequada para o consumo humano, o Exmo. Juiz vinculou a irregularidade apenas à movimentação financeira do convênio. Com isso, concluiu que o recorrente



não poderia ser condenado, haja vista que ele seria responsável apenas pela parcela de recursos que ele recebeu no âmbito do convênio (R\$ 185.874,01), não fazendo sentido condená-lo pela execução de uma estrutura que custaria bem mais (R\$ 354.015,92).

53.13. *Nesse ponto, cabe destacar os seguintes fatos:*

- a) a aquisição do equipamento para tratamento da água necessária;*
- b) essa necessidade era de conhecimento do recorrente;*
- c) caso esse equipamento não fosse adquirido e instalado, a água a ser disponibilizada à população seria inservível;*
- d) portanto, de nada adiantaria ter sido regular toda a execução anterior do convênio, pois, com a água inservível, os objetivos da avença não seriam atingidos; e*
- e) com os objetivos não atingidos, implica dizer que a população não teria recebido nenhum benefício, mas que todos os recursos públicos federais teriam sido gastos.*

53.14. *Ante o exposto, com as devidas vênias, não se trata de uma questão de vincular a execução financeira à regularidade da avença. O fato é que a aquisição do equipamento para tratamento da água era necessária e em nenhum momento da TCE o recorrente demonstrou o haver adquirido.*

53.15. *Assim, é razoável afirmar que o não funcionamento do sistema de abastecimento de água, objeto do convênio, decorreu da falta de aquisição e instalação desse equipamento.*

53.16. *Terceiro, reitere-se que a ação civil de improbidade exige, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/1992, conduta dolosa. Logo, é pertinente afirmar que toda a análise do judiciário sobre o caso levou em conta a necessidade de dolo para fins de absolvição ou condenação. Assim, caso não houvesse demonstração do dolo, isso já seria suficiente para dar ganho de causa ao recorrente.*

53.17. *Isto porque a ação civil de improbidade administrativa observa à Lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, a qual dispõe, nos termos do Art. 1º, § 1º, que se consideram atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas em seus arts. 9º, 10 e 11.*

53.18. *Esses artigos mencionados foram todos alterados pela Lei nº 14.230, de 2021, e têm a seguinte redação atual:*

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (grifou-se)

53.19. *Observe-se que os artigos 9º e 10º exigem conduta dolosa no enquadramento do ato para fins de ação de improbidade administrativa. Já o art. 11 traz rol de condutas que não se enquadram na situação do recorrente.*

53.20. *Esse tipo de ação tramita na esfera cível e busca aplicar sanções civis/administrativas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. A própria lei deixa claro, em seu art. 12, que essas sanções existem independentemente de eventuais sanções penais (se houver crime) e de sanções administrativas (processo disciplinar).*

53.21. *Portanto, é possível afirmar que a ação civil de improbidade administrativa não obsta a ocorrência de outras instâncias de controle. Com efeito, a existência de ação judicial de improbidade sobre os mesmos fatos não vincula nem suspende, em regra, o exercício da competência do TCU para apreciar a regularidade das contas, apurar responsabilidade e imputar débito ou aplicar sanções de sua alçada.*

53.22. *O Tribunal tem reiteradamente afirmado a autonomia entre as esferas de responsabilização administrativa (controle externo), civil e penal, à luz dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, de modo que o ajuizamento de ação de improbidade não impede a instauração,*



a instrução ou o julgamento de tomada de contas especial, tampouco condiciona a decisão da Corte ao desfecho do processo judicial.

53.23. Vide, nesse sentido, os Acórdãos 131/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 6.903/2018-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes), por meio dos quais entendeu-se que a sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente.

53.24. Assim, o fato de haver decisão favorável ao ora recorrente em ação de improbidade administrativa, não constitui elemento apto, por si só, a infirmar ou a corroborar o juízo de mérito do TCU quanto à responsabilidade do gestor. Isto porque a referida ação exige conduta dolosa para seu prosseguimento, enquanto a atuação do TCU não é restrita a esse aspecto.

53.25. Conforme já analisado anteriormente, no âmbito do TCU, a análise da conduta é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdãos 243/2010-TCU-Plenário - Rel. Min. Aroldo Cedraz, 7.936/2018-TCU-2ª Câmara - Rel. Min. Augusto Sherman, 8.987/2018-TCU-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e 13.732/2019-TCU-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

53.26. O recorrente ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 1º/1/2009 a 31/12/2012 (peça 89, p. 15). Portanto, é possível afirmar que à época da sua gestão, as informações sobre a qualidade da água, bem como a necessidade de aquisição de equipamento para tratá-la já lhe eram disponíveis.

53.27. Mesmo sabendo da necessidade da ETA e da aquisição de equipamento, o recorrente não demonstrou, em nenhum momento nestes autos, elementos comprobatórios de sua aquisição, tampouco demonstrou a efetiva impossibilidade de adquiri-lo.

53.28. Assim, é razoável afirmar que a conduta do recorrente configura, com base nos documentos constantes dos autos, culpa por negligência, suficiente para afastar a boa-fé objetiva, ensejando apenação junto ao TCU.

53.29. Portanto, propor-se-á considerar que a decisão judicial no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa 1000956-50.2017.4.01.3100, junto à 1ª Vara Federal Cível da SJAP não tem impacto no Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara, ora recorrido.

54. **Da influência dos atrasos da Funasa na responsabilidade pela execução do convênio**

54.1. O recorrente afirma que os atrasos nos repasses e as prorrogações promovidas pela Funasa teriam comprometido a execução da obra do sistema de abastecimento de água e não poderiam ser atribuídos a ele. Para defender essa tese, o recorrente apresenta os seguintes argumentos:

a) o convênio estava em plena vigência quando assumiu a Prefeitura Municipal de Macapá, uma vez que, em decorrência de atraso no pagamento do repasse (mais de 454 dias, de 2007 a 2009), a Funasa teria realizado sua prorrogação de ofício, estendendo a vigência até meados da gestão do recorrente (peça 89, p. 24);

b) órgão do Departamento de Planejamento da Funasa teria deixado de efetuar o repasse dentro da vigência normal do Convênio, fazendo com que a obra ficasse totalmente paralisada por mais de 454 dias; e

c) O repasse teria sido realizado apenas após o 4º termo aditivo, prorrogando a vigência do convênio. Isso teria acontecido na época da gestão do recorrente, com o repasse de três parcelas de recursos financeiros autorizadas em 6/5/2009, após um ano e oito meses da Obra paralisada. Isso teria acarretado prejuízos na execução do Convênio, com a paralisação da obra, o que não seria culpa do recorrente (peça 89, p. 26-27).

Análise:

54.2. Destaque-se, novamente, texto constante do Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, de 27/10/2010 (peça 2, p. 96), emitido pelo Departamento de Obras a Prefeitura de Macapá à Funasa, informa que:



*Em visita realizada no dia 24 de Maio de 2010 na Captação da Obra (...) foi realizada Avaliação Técnica Parcial (...) Conforme Laudo de Análise de Água feita pela Companhia de Água e Esgoto do Amapá - CAESA, detectou-se que a água do poço estava imprópria para o consumo, com teor de ferro de 3,26 mg/l Fe, superior ao limite máximo permitido pela portaria 518/2004 - Ministério da Saúde, e que **por este fato será necessário a Implantação de Sistema de Tratamento de água**, que além da remoção de ferro fará a correção dos demais parâmetros que se encontram acima do permitido na referida portaria. (...)*

Diante do exposto, a Prefeitura Municipal de Macapá na condição de Contratante, reitera o teor do Ofício 1864-GAB/PMM, assumindo o compromisso de executar todos os serviços necessários para o fiel cumprimento do objeto pactuado, correndo as suas custas as despesas referentes à conclusão dos serviços prevista para 120 (cento e vinte) dias, a contar da anuência pela FUNASA. (grifou-se)

54.3. *A Funasa, por sua vez, concedeu a solicitada prorrogação de 120 dias, conforme consta da Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010 (peça 2, p. 184).*

54.4. *Portanto, pode-se afirmar que a condição para prorrogação de prazo para execução e apresentação de prestação de contas estava vinculada à aquisição do sistema de tratamento de água a ser custeado pela Prefeitura de Macapá.*

54.5. *Por sua vez, o recorrente, nos presentes autos, jamais apresentou evidências de que tenha adquirido tal equipamento, nem que a obra objeto do convênio (sistema de abastecimento de água), tenha funcionado regularmente.*

54.6. *Assim, é razoável afirmar que eventuais atrasos nos repasses de recursos federais não são causa da irregularidade.*

54.7. *Por fim, observe-se apesar de o recorrente referir-se aos atrasos nos repasses como causa de comprometimento da execução da obra, o que importa para a irregularidade tratada nestes autos é o dano decorrente do não atingimento dos objetivos do convênio.*

54.8. *Portanto, não merece prosperar a tese de que os atrasos nos repasses e as prorrogações promovidas pela Funasa seriam as causas que comprometeram o não atingimento dos objetivos e não podem ser atribuídos a recorrente, porque o dano decorreu do não atingimento dos objetivos do convênio.*

55. ***Da possibilidade de aprovação das contas com ressalva à luz de precedentes do TCU***

55.1. *O recorrente sustenta que suas contas poderiam ser aprovadas com ressalva, conforme precedentes do Tribunal, considerando a documentação apresentada e a ausência de dolo.*

55.2. *Para defender essa tese, o recorrente argumenta que teria apresentado nos autos documentos prestando contas dos valores recebidos e relatório fotográfico da execução da obra, bem como teria demonstra que não teria deixado a obra abandonada, conforme precedentes existentes no âmbito do TCU (Acórdão 2.081/2023-TCU-2ª Câmara (peça 89, p. 33-34)*

Análise:

55.3. *Conforme já analisado anteriormente, no âmbito do TCU, a análise da conduta é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdãos 243/2010-TCU-Plenário - Rel. Min. Aroldo Cedraz, 7.936/2018-TCU-2ª Câmara - Rel. Min. Augusto Sherman, 8.987/2018-TCU-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e 13.732/2019-TCU-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

55.4. *A boa fé objetiva, por sua vez é a demonstração da boa-fé objetiva - conduta esperada de um gestor médio, diligente (Acórdão 8.780/2017-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas).*

55.5. *Portanto, a ausência de dolo não tem o condão de isentar a responsabilização do recorrente.*

55.6. *Por outro lado, a alegação de que documentação apresentada comprovaria a aplicação integral dos recursos recebidos na obra, conforme analisado nessa instrução, apesar de evidenciar execução da obra, não é capaz de demonstrar que foi totalmente executada a estação de tratamento de água (ETA), originalmente prevista no convênio. É razoável afirmar que a ausência de execução total da ETA e de aquisição do equipamento para tratamento da água, conforme já comentado anteriormente, inviabilizou o atingimento dos objetivos do convênio.*



55.7. Portanto, carecem de fundamento ambas as premissas apontadas pelo recorrente para aprovação das contas com ressalva. Assim, propor-se-á não acatar a tese.

56. Da possibilidade de afastamento da multa aplicada

56.1. O recorrente afirma que não haveria fundamento para a multa imposta, uma vez que não houve dolo, irregularidade ou proveito indevido.

56.2. Para defender essa tese, o recorrente argumenta que, diante do precedente do Acórdão 2.081/2023-TCU-2ª Câmara, a aplicação da pena de multa de R\$ 800.000,00 também deveria ser deve ser afastada, pelo fato de não ter havido qualquer ato de ilicitude, locupletamento ou vantagem indevida auferida pelo requerente (peça 89, p. 34).

Análise:

56.3. Inicialmente, cabe reiterar que, conforme já amplamente analisado nesta instrução, a atuação sancionadora do Tribunal de Contas da União não exige demonstração de dolo para aplicação de multa. A responsabilização decorre da verificação de ausência de boa-fé objetiva, aferida pela conduta diligente esperada de um gestor médio, e da existência de ato ou omissão relevante que tenha contribuído para a irregularidade ou para o dano ao erário. Assim têm decidido reiteradamente esta Corte, conforme se verifica dos Acórdãos 243/2010-Plenário, 7.936/2018-2ª Câmara, 8.987/2018-1ª Câmara e 13.732/2019-1ª Câmara, dentre outros.

56.4. A multa aplicada ampara-se no art. 57 da Lei 8.443/1992 e art. 267 do Regimento Interno do TCU, dispositivos que autorizam a imposição de sanção pecuniária sempre que houver contas julgadas irregulares com dano ao erário.

56.5. No caso concreto, conforme já exposto em itens anteriores, o recorrente tinha, ou deveria ter, conhecimento da impropriedade da água captada e da necessidade de aquisição de equipamento indispensável ao tratamento, mas não apresentou qualquer evidência de que tal equipamento tenha sido adquirido ou instalado durante sua gestão. Essa omissão inviabilizou o funcionamento do sistema de abastecimento de água e, conseqüentemente, o alcance dos objetivos do convênio, caracterizando negligência incompatível com a boa-fé objetiva exigida. Com isso ocorreu o dano configurado pelo dispêndio de recursos federais sem o alcance dos objetivos do convênio.

56.6. Portanto, não há amparo para afastamento da multa. A ausência de dolo não exclui a sanção e tampouco torna indevida sua aplicação.

56.7. Dessa forma, propor-se-á a manutenção da multa aplicada, facultando-se ao Tribunal, caso entenda adequado, proceder à análise exclusiva da dosimetria dentro do espaço discricionário que a norma permite, sem prejuízo do reconhecimento da responsabilidade do recorrente.

57. Da concessão de efeito suspensivo ao acórdão com base no art. 300 do CPC

57.1. O recorrente sustenta que o acórdão deveria ter seus efeitos suspensos, diante da probabilidade do direito e do risco de dano, conforme tutela de urgência prevista no CPC. Para defender essa tese, o recorrente:

a) solicita a suspensão provisória do acórdão devido ao risco de grave lesão patrimonial, argumentando a necessidade de análise de provas e documentos não considerados, visando superar divergências (peça 89, p. 34);

b) invoca o poder geral de cautela do juiz, ampliado pelo novo CPC, para solicitar a suspensão provisória dos efeitos do acórdão. Tal medida visaria garantir a razoável duração do processo e a tutela jurisdicional adequada (peça 89, p. 35);

c) com base no art. 300 do CPC/15, pleiteia tutela de urgência para aplicar efeito suspensivo ao acórdão. Alega probabilidade do direito e perigo de dano, solicitando análise criteriosa de documentos que comprovem a ausência de desvio de conduta, sem lesão ao erário (peça 89, p. 36).

Análise:

57.2. Preliminarmente, cabe destacar que o regime jurídico aplicável aos recursos no âmbito do Tribunal de Contas da União é definido pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU. De acordo com o art. 288 do RITCU, os recursos de revisão interpostos perante esta Corte não possuem efeito suspensivo. Assim, não se aplica ao processo de controle externo o art. 300 do CPC, pois a



atuação do TCU não se enquadra na jurisdição civil típica, mas sim em procedimento próprio de natureza administrativa especial.

57.3. *Portanto, a tese de concessão de efeito suspensivo não encontra amparo no regime jurídico aplicável ao TCU. Assim, propor-se-á não acatar o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao acórdão recorrido.*

CONCLUSÃO

58. *Do exame, é possível concluir que:*

- a) *não ocorreu a prescrição, nem a principal, nem a intercorrente, para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta o âmbito do TCU a Lei 9.873/1999 (itens 34.1 a 34.22);*
- b) *o fato de ele haver praticado ou não ato doloso na gestão dos recursos do convênio não é exigível para sua responsabilização perante o TCU, bastando a ocorrência de culpa (itens 38.1 a 38.15);*
- c) *a decisão judicial no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa 1000956-50.2017.4.01.3100, junto à 1ª Vara Federal Cível da SJAP, não tem impacto no Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara, ora recorrido (itens 39.1 a 39.29);*
- d) *não procedem as teses de que:*

2.d.i) o recorrente não poderia ser responsabilizado por abandono da obra, por ter deixado o cargo de prefeito antes das inspeções que apontaram pendências na execução (itens 35.1 a 35.15);

3.d.ii) o recorrente deveria responder apenas pelos recursos que efetivamente recebeu e administrou (itens 36.1 a 36.6);

4.d.iii) as notas fiscais, boletins de medição e relatório fotográfico comprovariam a correta aplicação dos recursos e a execução da obra durante sua gestão (itens 37.1 a 37.7);

5.d.iv) os atrasos nos repasses e as prorrogações promovidas pela Funasa seriam a causa do não atingimento dos objetivos do convênio e não poderiam ser atribuídos a recorrente (itens 40.1 a 40.8);

6.d.v) suas contas poderiam ser aprovadas com ressalva, conforme precedentes do Tribunal, considerando a documentação apresentada e a ausência de dolo (itens 41.1 a 41.7); e

7.d.vi) não haveria fundamento para a multa imposta, uma vez que não teria ocorrido dolo, irregularidade ou proveito indevido (itens 42.1 a 42.9);

59. *e) a inexistência de indícios de proveito pessoal do responsável; a natureza culposa, e não dolosa, da conduta; e a apresentação de documentação indicando execução física da obra, mesmo que parcial; podem ser sopesados para fins de dosimetria da multa, dentro dos limites previstos pelo art. 267 do RITCU. Apesar de não afastarem a responsabilidade, esses elementos podem, caso o Tribunal assim entenda, justificar a fixação da multa em patamar inferior ao originalmente aplicado (itens 39.1 a 39.29 e 42.1 a 42.9); e*

60. *f) a concessão de efeito suspensivo não encontra amparo no regime jurídico aplicável ao TCU, por força do art. 288 do RITCU (itens 43.1 a 43.3).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. *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; e*
- b) *informar ao(s) recorrente(s) 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.” (grifos no original)*

É o relatório.



VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, prefeito de Macapá/AP no período de 2009 a 2012, contra o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal por meio do Convênio 938/2004 (Siafi 533297), cujo objeto foi a “*execução de sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí*”.

I - Histórico

2. Mediante a decisão condenatória, o recorrente – ex-prefeito de Macapá/AP – teve as suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito no valor histórico de R\$ 992.056,68 e aplicação da multa a que se refere o art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 800.000,00.

3. Em essência, como sumariado pela unidade técnica, à peça 105, “*restou configurado nos autos a responsabilidade do recorrente por não ter dado prosseguimento às obras iniciadas pelo seu antecessor, que resultou na inoperância do sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí no município de Macapá/AP, conforme o voto condutor da decisão recorrida (itens 4-9 da peça 25)*”.

4. Inconformado com a decisão, o responsável ingressou com recurso de reconsideração, relatado pelo Min. Augusto Nardes, negado por meio do Acórdão 11.544/2020-2ª Câmara. Mediante o Acórdão 7.092/2023-2ª Câmara, por seu turno, este Tribunal novamente rejeitou novel recurso de reconsideração intentado, por preclusão consumativa.

5. Em derradeira oportunidade, já no âmbito deste recurso de revisão, o ex-gestor aduziu os seguintes argumentos:

- houve a prescrição quinquenal da pretensão ressarcitória deste Tribunal (peça 89, p. 4-15);
- inexistência de ato ilícito ou doloso por parte do recorrente (peça 89, p. 15 e 30);
- a única responsabilidade do recorrente consistia na apresentação da prestação de contas final, segundo o Relatório do TCE 25115.002.710/2010-98 (peça 89, p. 15-17);
- as Notas Fiscais 000058 e 000065, o relatório fotográfico, os relatórios financeiros e fiscais, os extratos bancários e a prestação de contas final comprovam que os valores recebidos (R\$ 185.875,01) foram aplicados à obra no período de gestão do recorrente (peça 89, p. 17-18, 24, 28, 30, 31 e 32);
- as Notas Fiscais 000058 e 000065 comprovam que os serviços nelas descritos foram realizados com o montante recebido em 6/5/2009 na gestão do recorrente (peça 89, p. 24);
- o relatório fotográfico da Divisão de Fiscalização, de 2009, demonstra que as obras se estenderam até meados da gestão do recorrente. Desse modo, o atraso no repasse de recursos, que paralisou e acarretou prejuízo à execução da obra, não é de responsabilidade do Sr. Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva (peça 89, p. 24-27);
- o recebimento de R\$ 185.875,01 pelo recorrente em 6/5/2009 foi comprovado nos autos e tal valor certamente seria insuficiente para finalizar a obra (peça 89, p. 27);
- a Funasa não efetuou o repasse de recursos na vigência normal do convênio, deixando a obra paralisada por mais de 454 dias. Assim, a vigência do convênio foi prorrogada de ofício (4º termo aditivo) e se estendeu até meados da gestão do ex-prefeito. Desse modo, o atraso no repasse de recursos, que paralisou e acarretou prejuízo à execução da obra, não é de responsabilidade do recorrente (peça 89, p. 24-27);
- o Relatório 470/2016 concluiu que não foram executados R\$ 354.015,92. Todavia, tal montante jamais foi recebido na gestão do recorrente (peça 89, p. 28-29);
- a vistoria local realizada somente no ano de 2014, que apontou a obra inacabada, é incapaz de demonstrar a culpa do recorrente por abandono. Além disso, o relatório de fiscalização de 2009 não demonstra a empreitada inacabada na gestão do recorrente (peça 89, p. 29-30);



- o relatório fotográfico da execução demonstra que o recorrente não deixou a obra abandonada, tendo toda cautela com o bem público. O ex-gestor não seria responsável pela depredação do objeto entregue depois de 2 anos do término de seu mandato (peça 89, p. 33);
- a concessão da tutela antecipada, no sentido de suspender os efeitos do acórdão condenatório, faz-se necessária diante da possibilidade iminente de grave lesão de natureza patrimonial em face do recorrente (peça 89, p. 34-36); e
- a decisão judicial proferida em ação de improbidade administrativa, que trata dos mesmos fatos constantes dos autos, decretou a indisponibilidade de bens do recorrente até o valor de R\$ 978.289,98 (peça 89, p. 18-19).

6. No que se refere às provas que dariam suporte a tal argumentação, tratava-se de documentos já existentes nos autos, como demonstrado na avaliação instrutiva antecessora. Haja vista que o recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, assemelhando-se à ação rescisória, inexistindo novidade documental – mas meramente argumentativa – a unidade técnica opinou pela não conhecimento do feito.

7. Estando os autos prontos para julgamento, em 7/3/2025, foi juntada novel documentação pela defesa dando conta da necessidade de se considerar a conclusão da Ação Civil de Improbidade Administrativa empreendida pela 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá, inocentando o réu das acusações realizadas pelo Ministério Público, tratando do mesmo objeto ora em pauta.

8. Em análise daquele **decisum**, de fato, consideraram-se improcedentes os pedidos do Ministério Público, ficando o processo extinto com resolução do mérito, nos termos do art. 487 do Código de Processo Civil, com revogação das medidas constitutivas anteriormente decretadas contra o responsável.

9. Conforme registrei em meu voto complementar que suportou o Acórdão 741/2025-Plenário, segundo consta das razões de decidir do magistrado, tal juízo se deveu, fundamentalmente, por conta das modificações na Lei de Improbidade Administrativa promovidas pela Lei 14.230/2021 que, com exceção da nova sistemática dos prazos prescricionais, aplicam-se a todos os processos em curso quando da sua entrada em vigor, o que inclui o presente caso, especialmente a exigência de comprovação do elemento subjetivo – dolo – para a procedência da pretensão condenatória.

10. Desse modo, apesar de entender já ter enfrentado boa parte da argumentação, de acordo com os requisitos regimentais, ajuizei que a apresentação de sentença de absolvição no âmbito de processo de improbidade poderia, sim, ser considerada fato novo para o conhecimento do recurso.

11. No já nominado Acórdão 741/2025-Plenário, dessa forma, esta Corte conheceu do presente recurso e determinou o retorno dos autos à unidade técnica para exame meritório.

II – Análise

12. Entendo não haver elementos novos que modifiquem meu entendimento meritório já registrado em meu voto, quando do Acórdão 741/2025-Plenário, que conheceu dos recursos. Naquela ocasião, ainda que se tratasse de um juízo necessário para ponderar sobre o conhecimento, ou não, do presente recurso de revisão, empreendi exame detalhado sobre cada argumento acostado pelo responsável.

13. Neste momento, limito-me a reproduzir a adequada análise realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), corroborada pelo Ministério Público – então ausente no julgado anterior.

II.1 – Da prescrição

14. No que se refere à prescrição, alinho-me à análise empreendida pela unidade técnica que, em grosso resumo, considerou procedente o argumento recursal sobre o marco inicial para a contagem de prazo para a prescrição ser 25/11/2009, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução-TCE 344/2022. Essa foi a data formalmente notificada à prefeitura como prazo final de prestação de contas (Notificação 009/2009/GAB/CONVENIOS/COREAP, de 1/12/2009).

15. A partir daí, contudo, ocorreram atos processuais de relevância para a análise da prescrição, nos termos da Resolução-TCU 344/2022:



- a) Notificação 03/NUCLEO TCE/GAB/FUNASA-AP, de 29/11/2010 (peça 2, p. 210);
- b) Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98, de 31/5/2011 (peça 2, p. 268-274);
- c) Parecer Técnico 002/2014 - DIESP/AP, de 18/2/2014 (peça 2, p. 298-300), também configurado marco interruptivo (Res. TCU 344/2022, art. 5º, II);
- d) autuação da TCE em 19/7/2016 (peça 1);
- e) citação regular do recorrente em 27/10/2017 (conforme a própria defesa informa haver tido ciência do conteúdo da peça 14);
- f) instrução da então Secex/AP, de 29/8/2018; e
- g) Acórdão 7.132/2019- 2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes – peça 24), ora recorrido, prolatado em 13/8/2019.

II.2 – Da responsabilidade do recorrente por suposto abandono da obra

16. No tocante à “responsabilidade do recorrente por suposto abandono da obra”, igualmente endosso o exame do relatório instrutivo, quando registrou que a condenação não decorreu simplesmente de abandono físico do empreendimento, mas da ausência de demonstração do regular atingimento dos objetivos do convênio. Assinalou-se que, embora tenham sido gastos R\$ 870.383,07 de recursos federais, em grande parte antes da gestão do recorrente, não foi apresentada evidência de que o sistema de abastecimento de água objeto do ajuste tenha efetivamente funcionado.

17. Segundo a jurisprudência deste Tribunal, nos casos em que a execução parcial de obra resulta em ausência de funcionalidade, o prejuízo aos cofres públicos corresponde ao valor total repassado, em razão do não alcance da finalidade pactuada. A partir dessa premissa, a unidade técnica passou a examinar as razões pelas quais o sistema de abastecimento de água não entrou em operação.

18. Nesse ponto, consignou-se que o plano de trabalho do convênio já previa, no item 10 do cronograma de execução e plano de aplicação, a implantação de estrutura de tratamento de água, descrita como “Tratamento: Aerador de Bandeja e ETA 100m³”, sendo ETA a estação de tratamento de água. Além disso, o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM informou à Funasa que a vistoria realizada em 24/5/2010 – sob a gestão do recorrente – constataria, com base em laudo da CAESA (Companhia de Água e Esgoto do Amapá), que a água do poço era imprópria para consumo, com teor de ferro superior ao limite permitido, razão pela qual seria necessária a implantação de sistema de tratamento.

19. A AudRecursos observou, ainda, que o referido ofício reiterou compromisso da Prefeitura Municipal de Macapá/AP de executar os serviços necessários ao fiel cumprimento do objeto pactuado, às suas expensas, no prazo de 120 dias, a contar da anuência da Funasa. O documento apoiava-se em laudo técnico de abril de 2008, bem como em resultado analítico da CAESA de dezembro de 2008, que já apontava a impropriedade da água para consumo humano.

20. Em 9/6/2010, a Funasa concedeu prorrogação do prazo de 120 dias, em razão da solicitação formulada pela Prefeitura, repise-se, ao comando do Sr. Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva. Em 9/11/2010, a concedente emitiu nova notificação informando que o prazo concedido expirara em 14/10/2010, sem qualquer apresentação da prestação de contas.

21. O relatório instrutivo ainda ressaltou que, embora o recorrente tenha alegado haver adquirido o equipamento necessário ao tratamento da água, não se apresentou comprovante dessa aquisição, além de incorrer em contradição ao sustentar, de um lado, que adquiriu o equipamento e, de outro, que não havia recursos financeiros suficientes para tanto.

22. Por fim, a unidade especializada concluiu que, diante da constatação da inadequação da água captada, a ausência da ETA e do equipamento de tratamento inviabilizava todo o empreendimento. Como o recorrente exerceu o cargo de prefeito de 1º/1/2009 a 31/12/2012, as informações sobre a qualidade da água e sobre a necessidade de aquisição do equipamento já estavam disponíveis durante sua gestão. Ainda assim, não foram apresentados elementos comprobatórios da aquisição.

23. Por essa razão, a unidade técnica propôs rejeitar a tese de que o recorrente não poderia ser responsabilizado por ter deixado o cargo antes das inspeções que apontaram pendências na execução, no que concordo.

II.3 – Da necessidade de individualização da responsabilidade entre os gestores



24. Quanto a este tópico, o relatório antecedente consignou que, conforme a jurisprudência, não cabe imputar débito ao prefeito antecessor por inexecução parcial do objeto quando demonstrado que ele adotou providências para que o sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes à conclusão do empreendimento, em observância ao princípio da continuidade administrativa.

25. No caso concreto, nada obstante, não há evidências de que os recursos do convênio tenham sido desviados antes da posse do recorrente, ressaltando que o ponto central não era dividir automaticamente a responsabilidade conforme o montante recebido por cada gestor, mas identificar quem deu causa à imprestabilidade da obra.

26. Muito embora os recursos tenham sido administrados por mais de um prefeito, a imprestabilidade decorreu do abandono e da falta de continuidade das obras, razão pela qual a glosa deveria alcançar a totalidade dos recursos repassados. Como o recorrente não apresentou evidência de que tenha adquirido o equipamento necessário ao tratamento da água e, por consequência, viabilizado o funcionamento do sistema de abastecimento, concluiu-se que os objetivos do convênio não foram alcançados.

27. Assim, propôs-se rejeitar a tese de que o Sr. Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva deveria responder apenas pelos valores que recebeu e administrou diretamente. Novamente, assiste razão à unidade.

II.4 – Da insuficiência da documentação para comprovar a execução da obra

28. Sobre a “insuficiência da documentação para comprovar a execução da obra”, o auditor-instrutor bem dissertou que, em matéria de convênios e obras de engenharia, a boa e regular aplicação dos recursos exige mais do que documentos de despesa, como notas fiscais, ordens bancárias e contratos. Faz-se necessária, além disso, a comprovação da execução física do objeto, por meio de boletins de medição, relatórios técnicos, laudos de engenharia, inspeções **in loco** e demonstração do atendimento aos objetivos do convênio. Logo, ainda que haja prova de execução de parcelas relevantes da obra, a ausência de comprovação do alcance da finalidade pactuada pode levar ao reconhecimento de irregularidade.

29. No caso em exame, a unidade técnica repetiu que a responsabilidade do recorrente decorre da não comprovação da execução da ETA (Estação de Tratamento de Água) e da não aquisição dos equipamentos necessários ao tratamento da água captada durante sua gestão. Ainda que os autos contenham registros de execução parcial do empreendimento, não houve comprovação documental de que o objeto tenha sido concluído ou de que os equipamentos essenciais tenham sido adquiridos, o que comprometeu a funcionalidade do empreendimento e o atingimento do objetivo do convênio. As fotografias e notas fiscais evidenciariam execução de obra, mas não seriam suficientes para provar a execução integral do objeto e, principalmente, a funcionalidade do gasto.

30. Houve, na instrução precedente, ademais, relevo para o fato de que a água captada havia sido considerada imprópria para consumo humano, conforme laudos técnicos emitidos em 2008, de modo que a instalação de sistema de tratamento era indispensável para viabilizar o uso da estrutura. Apesar disso, novamente, o recorrente não apresentou documentos, notas fiscais ou registros fotográficos que demonstrassem a aquisição do equipamento ou a conclusão da ETA durante sua gestão.

31. Por essa razão, o encaminhamento técnico rejeitou o argumento de que as notas fiscais, os boletins de medição e o relatório fotográfico comprovariam, por si só, a correta aplicação dos recursos e a execução da obra.

II.5 – Da existência ou não de dolo ou prática de ato ilícito pelo recorrente na execução do convênio

32. Neste assunto, a AudRecursos repisou que relatórios, pareceres técnicos ou manifestações administrativas do órgão repassador não vinculam o juízo do TCU. Ainda que tais documentos eventualmente não imputassem expressamente ao recorrente a prática de ato ilícito ou consignassem percepção favorável sobre sua conduta, isso não afastaria, por si só, a possibilidade de este Tribunal reconhecer irregularidades na execução do convênio e responsabilizá-lo por falhas de gestão ou omissões relevantes.



33. Também foi afastada a leitura de que o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 teria limitado a responsabilidade do recorrente ao dever de prestar contas. Concorro com a unidade técnica, ademais, que a conclusão daquele relatório indicou a ocorrência de prejuízo ao Erário decorrente da execução parcial do objeto pactuado e atribuiu responsabilidade aos gestores do convênio, inclusive ao recorrente, uma vez que ambos administraram recursos federais vinculados ao ajuste.

34. Em relação às notas fiscais, ao relatório fotográfico e aos demais documentos apresentados, tais elementos até poderiam evidenciar a execução de partes da obra, mas não comprovavam – em nova repetição decisiva – a conclusão da ETA ou a aquisição do equipamento necessário ao tratamento da afluenta.

35. Haveria, nesse sentido, a consumação de negligência por parte do recorrente, pois desde 2008 conhecia dos problemas na estação de tratamento. Os laudos dando conta de tais empecilhos já existiam. O ex-prefeito tinha conhecimento da gravidade do problema. Ainda assim, não houve a comprovação da aquisição do equipamento essencial nem a demonstração de impossibilidade de adquirir a ETA compacta pressurizada de 100 m³/h – ou mesmo tentativa de tal providência.

36. Em arremate, a AudRecursos salvaguardou que, para fins de responsabilização perante o TCU, não é indispensável a comprovação de dolo, tal qual nos processos de improbidade. Como é sabido, basta a configuração de culpa e a ausência de boa-fé objetiva, aferida segundo a conduta esperada de um gestor médio e diligente. Como o recorrente não comprovou a adoção das providências necessárias para garantir a funcionalidade do sistema de abastecimento, não há como acolher as razões recursais.

37. Não somente corroboro as palavras da unidade, como indico a existência de omissão grosseira, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB).

II.6 – Da relevância da ação civil de improbidade administrativa para o julgamento das contas

38. Na grande novidade documental – que ensejou o conhecimento dos presentes recursos – o recorrente informou sobre a existência de ação civil de improbidade administrativa tratando do mesmo caso (peça 89, p. 18-19). Após os trâmites legais, o responsável teria apresentado a sua manifestação à Justiça. Assim, o processo estava em curso no Juízo da 1ª Vara Federal Cível da SSJ de Macapá/AP. Em 13/8/2024, apresentou-se petição (peça 145) informando como fato superveniente sentença judicial no âmbito daquela ação civil de improbidade administrativa, proferida no dia 21/2/2025, com trânsito em julgado.

39. A decisão judicial juntada aos autos julgou improcedentes os pedidos formulados na ação de improbidade, extinguindo o processo com resolução do mérito.

40. Em análise dos argumentos que levaram a tal conclusão judicial – especialmente quanto à repercussão no mérito condenatório – reportou-se que o juízo federal entendeu não ser possível estabelecer nexo causal entre as movimentações financeiras realizadas em maio de 2009, nas contas vinculadas ao Convênio 938/2004, e o estado de abandono da obra constatado quase cinco anos depois, em parecer técnico de 2014. A sentença também destacou que o mandato do recorrente se encerrou em 31/12/2012 e que nenhum gestor municipal anterior ou posterior figurava como litisconsorte passivo naquela ação.

41. A unidade técnica observou, contudo – em questão relevantíssima –, que o nexo causal afastado pelo juízo federal não era exatamente o mesmo considerado pelo TCU. A responsabilização no controle externo não se fundou apenas na relação entre movimentações financeiras de 2009 e o abandono físico da obra em 2014, mas na conduta do gestor que, tendo o dever de zelar pela execução do convênio, não demonstrou haver adotado as providências necessárias ao funcionamento do sistema de abastecimento de água.

42. Manifesto concordância, aliás, com a AudRecursos quando destaca que o ponto central no presente processo seja a ausência de comprovação da aquisição do equipamento necessário ao tratamento da água. Ou seja, ainda que o Judiciário tenha afastado o nexo entre as movimentações financeiras e o abandono posterior da obra, subsiste relação distinta de causa e efeito: o recorrente



sabia da necessidade do equipamento e não comprovou sua aquisição, o que impediu o atingimento dos objetivos do convênio.

43. A unidade também examinou o fundamento judicial relacionado ao valor da ETA (Estação de Tratamento de Água) compacta pressurizada de 100 m³/h. Na sentença, ponderou-se que o recorrente teria movimentado aproximadamente R\$ 185.874,01, ao passo que o equipamento não adquirido fora estimado em R\$ 354.015,92, razão pela qual não faria sentido lhe imputar, naquela ação, a responsabilidade por não adquirir maquinário de valor superior ao montante por ele gerido.

44. A AudRecursos, porém, discordou da redução da controvérsia a uma mera vinculação entre execução financeira e regularidade do convênio. O fato decisivo foi a imprestabilidade do investimento e a carência de providências do então gestor para reparar a questão.

45. Acrescento a esses argumentos que a simples inferência de que o equipamento necessário ao tratamento da água teria custo superior, por si só, é frágil para ensejar o acolhimento do recurso. O dever do gestor conveniente não se limita a executar despesas até o limite dos recursos disponíveis, mas inclui demonstrar, na prestação de contas, as providências adotadas diante de fatos supervenientes ou de inconsistências técnicas que impeçam o alcance do objeto pactuado.

46. Nessa linha, se o equipamento era indispensável à funcionalidade do sistema e seu custo revelou-se superior ao montante disponível, caberia ao recorrente comprovar que comunicou formalmente o problema à concedente, solicitou orientação, pleiteou complementação ou readequação do plano de trabalho, ou adotou medida equivalente para viabilizar o cumprimento do convênio.

47. Também não identifiquei nos autos demonstração de medidas destinadas a apurar eventual falha pretérita de planejamento, subpreço ou omissão na correta precificação do equipamento essencial. Se o sistema somente poderia funcionar com a aquisição da ETA, e se esse item já se mostrava substancialmente mais oneroso do que os recursos remanescentes, competia ao gestor diligente registrar essa insuficiência, apontar a incompatibilidade entre o custo real do equipamento e os valores previstos no ajuste, e, se fosse o caso, adotar medidas para responsabilização da gestão anterior ou para recomposição técnico-financeira do convênio.

48. A ausência de qualquer registro formal de insuficiência orçamentária, impedimento técnico, solicitação de providências à concedente, ou tentativa efetiva de solução administrativa fragiliza a tese defensiva. Mais: a invocação do elevado custo não enfrenta a consequência concreta de sua não aquisição – sem tratamento adequado, o sistema de abastecimento de água permaneceu sem funcionalidade, e os recursos já empregados na obra perderam utilidade pública.

49. Sob esse ângulo, não há proporcionalidade em justificar a omissão pelo custo isolado da ETA, pois a não adoção de providências produziu resultado muito mais gravoso: o desperdício do conjunto dos recursos federais aplicados e o não atendimento da finalidade essencial do convênio. A questão, portanto, não é apenas saber se havia saldo suficiente para comprar o equipamento, mas se o gestor demonstrou ter agido de modo diligente diante de obstáculo que comprometia integralmente o objeto pactuado; e essa demonstração não foi feita.

50. Um equipamento não adquirido, superior a R\$ 300 mil, foi responsável por prejuízo muitíssimo maior, de R\$ 800 mil.

51. Isso considerado, a sentença de improbidade, embora favorável ao recorrente, não afastaria a constatação de que o objeto do convênio não alcançou sua finalidade no âmbito da análise de contas, principalmente porque ação civil de improbidade administrativa exige, especialmente após as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, a demonstração de conduta dolosa para a configuração dos atos previstos na Lei 8.429/1992. Em consequência, a absolvição na esfera judicial teria sido influenciada pela ausência de comprovação de dolo, requisito necessário naquela via, mas não indispensável para a responsabilização perante o TCU.

52. Configura-se, então, caso clássico de independência entre as instâncias de responsabilização. A ação de improbidade tramita na esfera cível e busca aplicar sanções próprias da Lei de Improbidade Administrativa, mas não obsta, em regra, a atuação do TCU no exercício de sua competência constitucional para apreciar contas, apurar responsabilidade, imputar débito e aplicar sanções de sua alçada. Há vastos precedentes, nesse sentido, na jurisprudência desta Corte.



53. Concluiu-se, dessa forma, que a sentença proferida na Ação Civil de Improbidade Administrativa 1000956-50.2017.4.01.3100 – e os respectivos argumentos absolutórios – não tem impacto sobre o Acórdão 7.132/2019- 2ª Câmara. Avalizo as conclusões da AudRecursos.

II.7 – Da influência dos atrasos da Funasa na responsabilidade pela execução do convênio

54. Quanto à “*influência dos atrasos da Funasa na responsabilidade pela execução do convênio*”, a unidade técnica retomou o teor do Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, no qual a Prefeitura de Macapá/AP informou que a vistoria realizada em 24/5/2010 constatara, com base em laudo da CAESA (Companhia de Água e Esgoto do Amapá), que a água do poço era imprópria para consumo, em razão de teor de ferro superior ao limite permitido.

55. A unidade registrou que a Funasa concedeu a prorrogação solicitada pela prefeitura para a prestação de contas, conforme Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010. A partir disso, concluiu-se que a condição para a prorrogação do prazo de execução e apresentação da prestação de contas estava vinculada à aquisição do sistema de tratamento de água a ser custeado pela Prefeitura de Macapá/AP. Como já algumas vezes sobressaltado, o recorrente não apresentou, ao menos neste processo, evidências de que tenha adquirido tal equipamento – ou mero intento para tal –, nem de que o sistema de abastecimento de água tenha funcionado regularmente.

56. Logo, eventuais atrasos nos repasses federais não constituíram a causa da irregularidade apurada. Ainda que o recorrente tenha apontado a mora da Funasa como fator de comprometimento da execução, o dano examinado decorreu do não atingimento dos objetivos do convênio e da ausência de demonstração de providências hábeis – ainda que com recursos próprios – para a solução da questão.

57. Acrescento a tal argumentação, excerto que empreendi em meu voto anterior:

“35. Os documentos do processo demonstram que, em decorrência das conclusões do relatório da visita realizada em 24/5/2010, o Município de Macapá/AP solicitou prazo adicional de 120 dias (ao término da vigência do convênio) para conclusão das obras necessárias à viabilização da potabilidade da água (com recursos próprios). Existe clara contradição, portanto, com o agora alegado atraso no repasse de recursos.

36. Aliás, a Funasa deu ciência ao Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, em 9/7/2010, de que a prorrogação do prazo de 120 dias seria concedida para sanar aquela pendência (peça 2, p. 206), que, no entanto, não foi resolvida. Em 2014, quatro anos depois, o sistema ainda estava inoperante.”

II.8 – Da possibilidade de aprovação das contas com ressalva à luz de precedentes do TCU

58. Quanto a tal argumento, o relatório antecessor reiterou que a alegada ausência de dolo não seria suficiente para isentar o recorrente de responsabilidade nem para justificar, por si só, a aprovação das contas com ressalva.

59. Igualmente se afastou a premissa de que a documentação acostada pela defesa comprovaria a regular aplicação integral dos recursos. Se por um lado, há evidências de execução de parte da obra, não há demonstração de plena operação útil da estação de tratamento. Como a ausência desses elementos inviabilizou o atingimento dos objetivos do ajuste, não há fundamento para aprovar as contas do gestor.

II.9 – Da possibilidade de afastamento da multa aplicada

60. Neste argumento recursal, a AudRecursos reiterou que a responsabilização pode decorrer da ausência de boa-fé objetiva, aferida pela conduta esperada de um gestor médio e diligente, bem como da existência de ato ou omissão relevante que tenha contribuído para a irregularidade ou para o dano ao Erário.

61. Registrou-se, ainda, que a multa aplicada encontra amparo no art. 57 da Lei 8.443/1992 e no art. 267 do Regimento Interno do TCU, dispositivos que autorizam a imposição de sanção pecuniária quando há julgamento pela irregularidade das contas com dano ao Erário.

62. Fato é que, no caso concreto, o recorrente tinha, ou deveria ter, conhecimento da impropriedade da água captada e da necessidade de aquisição de equipamento indispensável ao tratamento, mas não apresentou evidência de que tal maquinário tenha sido adquirido ou instalado durante sua gestão. Tal omissão inviabilizou o funcionamento do sistema de abastecimento de água e o



alcance dos objetivos do convênio, configurando negligência incompatível com a boa-fé objetiva pleiteada.

II.10 – Da concessão de efeito suspensivo ao acórdão com base no art. 300 do Código de Processo Civil (CPC)

63. Finalizando, sobre a potencial consideração do art. 300 do Código de Processo Civil, a unidade técnica registrou que o regime jurídico aplicável aos recursos perante este Tribunal é definido pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU. Como o art. 288 do Regimento Interno do TCU estabelece que o recurso de revisão não possui efeito suspensivo, a unidade concluiu que não se aplica, ao processo de controle externo, a tutela de urgência prevista no art. 300 do CPC, por se tratar de procedimento próprio de natureza administrativa especial, e não de jurisdição civil típica. Assim, propôs rejeitar o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao acórdão recorrido.

III – Conclusão

64. Por todo o dissertado, concluo ajuizando que o recurso de revisão deva ser conhecido, mas, no mérito, ser rejeitado. Não se apresentaram argumentos suficientes para que seja desconstituída a responsabilidade do recorrente pela inoperância do objeto conveniado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 021.345/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva (264.042.222-72); Joao Henrique Rodrigues Pimentel (066.963.252-04); Valcon Construção e Comércio Ltda (04.722.213/0001-88).
 - 3.2. Recorrente: Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva (264.042.222-72).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Macapá - AP.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Glaucia Costa Oliveira (1364/OAB-AP), representando Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, prefeito de Macapá no período de 2009 a 2012, contra o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal por meio do Convênio 938/2004 (Siafi 533297), cujo objeto foi a “*execução de sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí*”,

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2. comunicar ao recorrente, à Prefeitura de Macapá/AP e à Funasa/AP o teor da presente decisão.